

**DESAFÍOS PENDIENTES DE LA  
DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA:  
SUFICIENCIA Y AUTONOMÍA  
TRIBUTARIA**

Directores:  
JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ  
SANTIAGO LAGO PEÑAS



**XUNTA DE GALICIA**  
CONSELLERÍA DE FACENDA



Instituto de  
Estudios Fiscales

# DESAFÍOS PENDIENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA: SUFICIENCIA Y AUTONOMÍA TRIBUTARIA

Directores

JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ  
SANTIAGO LAGO PEÑAS

María Cadaval Sampedro  
Miguel Corgos López-Prado  
José M<sup>a</sup> Durán-Cabré  
Antonio Durán-Sindreu Buxadé  
Alejandro Esteller-Moré  
Amadeo Fuenmayor Fernández  
Ángel de la Fuente  
Rafael Granell Pérez  
Santiago Lago Peñas

Guillem López-Casasnovas  
J. Agustín Manzano Mozo  
Jorge Martínez-Vázquez  
Mariona Mas-Montserrat  
Laura De Pablos Escobar  
Francisco Pérez García  
Alberto Vaquero García  
Maite Vilalta Ferrer  
Antoni Zabalza



XUNTA DE GALICIA  
CONSELLERÍA DE FACENDA



MINISTERIO DE HACIENDA  
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

Madrid, 2020

© Instituto de Estudios Fiscales

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

Las opiniones expresadas pueden no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

Diseño de portada: Miguel Ángel Aguilar Martín

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:

<https://cpage.mpr.gob.es>

N.I.P.O.: 188-20-009-9

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

Avda. Cardenal Herrera Oria, 378

C.P. 28035 Madrid (España)

Tel.: 91 339 89 02

[www.ief.es](http://www.ief.es)

Maquetación: Instituto de Estudios Fiscales

## ÍNDICE

*Páginas*

Introducción. SUFICIENCIA Y AUTONOMÍA: AVANCES DESEABLES Y POSIBLES, por Santiago Lago Peñas y Jorge Martínez-Vázquez .....	9
Referencias.....	17

### I

## **SOBRE LA SUFICIENCIA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**

Capítulo 1. DESEQUILIBRIO VERTICAL E INSUFICIENCIA AUTONÓMICA EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN REGIONAL? UNA MIRADA A LOS DATOS Y UN ENFOQUE ALTERNATIVO, por Ángel de la Fuente .....	21
1. Introducción .....	21
2. ¿Desequilibrio vertical? ¿Hay algún rastro en los datos? .....	22
3. Suficiencia y equilibrio vertical: un enfoque alternativo .....	31
4. Conclusión .....	33
Referencias .....	34
Capítulo 2. DESEQUILIBRIO VERTICAL EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: CAUSAS Y REMEDIOS, por Francisco Pérez García .....	35
1. Introducción .....	35
2. Suficiencia y desequilibrios verticales: aspectos conceptuales .....	39
2.1. Definiciones .....	40
2.1.1. Suficiencia .....	40
2.1.2. Desequilibrio vertical .....	41
2.1.3. Equidad vertical .....	42
2.2. Desequilibrios verticales y horizontales: ¿Es posible separarlos? .....	43
2.3. Más autonomía: ¿cuestión de instrumentos? .....	45
3. Suficiencia, equilibrio y desequilibrio vertical .....	48
3.1. Recursos y necesidades de las Comunidades .....	49
3.2. La autonomía fiscal .....	52
4. Conclusiones .....	58
Referencias .....	60

Capítulo 3. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y DISTRIBUCIÓN VERTICAL DE RECURSOS ENTRE NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA, por Miguel Corgos López-Prado .	63
1. Introducción .....	63
2. Algunos antecedentes .....	64
3. Objetivos e hipótesis de la propuesta .....	66
4. Desarrollo de la propuesta .....	67
4.1. Composición del gasto real .....	67
4.1.1. Comparativa con la composición del gasto en países de nuestro entorno .....	68
4.2. Asignación de recursos a las políticas de gasto y subsectores de administración en función de los pesos elegidos .....	70
4.3. Contraste de los resultados del sistema con los recursos que aporta el sistema de financiación autonómica .....	77
5. Conclusiones .....	79
Anexo 1 .....	81
Referencias .....	85

## II

### **SOBRE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Capítulo 4. AUTONOMÍA TRIBUTARIA, SUFICIENCIA DE RECURSOS Y DESCENTRALIZACIÓN, por Antoni Zabalza .....	89
1. Introducción .....	89
2. Las vías hacia una estructura federal .....	90
3. Ventajas e inconvenientes de la descentralización .....	91
3.1. Ventajas .....	92
3.2. Inconvenientes .....	92
3.3. Heterogeneidad regional .....	93
4. Trasferencias de nivelación .....	93
5. Recomendaciones para la reforma .....	94
5.1. Recomendaciones generales .....	94
5.2. Recomendaciones específicas: tributos .....	95
5.3. Recomendaciones específicas: gastos .....	95
5.4. Dos recomendaciones especiales .....	96
5.5. Tareas pendientes .....	96
6. El modelo de igualación de la capacidad fiscal (ICF) .....	97
6.1. Marco analítico .....	97
6.2. Ilustración empírica, España 2017 .....	99

6.2.1. Datos globales: Dimensión del sistema a recursos normativos y competencias homogéneas .....	99
6.2.2 Distribución de recursos por comunidades .....	100
6.2.3 Compensación Transitoria de Adaptación (CTA) .....	101
6.2.4. Efectos redistributivos de la nivelación incompleta respecto a la nivelación completa del modelo ICF .....	102
6.2.5. La desigualdad del modelo tipo cupo .....	109
7. Mecanismo de incentivación del esfuerzo fiscal .....	111
8. Un nuevo mecanismo de actualización .....	114
9. Saneamiento de la deuda autonómica .....	118
10. Consideraciones finales .....	125
Referencias .....	126

Capítulo 5. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LOGROS Y PERSPECTIVAS DE UNA REALIDAD COMPLEJA, por Maite Vilalta Ferrer .....

1. La autonomía financiera en un Estado compuesto: concepto, ventajas y limitaciones .....	129
1.1. El concepto .....	129
1.2. Las ventajas de la autonomía financiera y sus limitaciones .....	132
2. La autonomía financiera de las comunidades autónomas de régimen común: situación actual .....	134
2.1. La autonomía financiera en el modelo de financiación: ¿Dónde estamos? ....	134
2.2. La autonomía financiera de las comunidades autónomas: ¿La están utilizando? .....	139
2.3. La autonomía financiera más allá del modelo de financiación: ¿Existe? .....	142
2.4. Un apunte sobre la autonomía financiera por el lado del gasto .....	145
3. La autonomía financiera de las comunidades autónomas: ¿Mucha o poca? .....	146
4. La autonomía financiera de las comunidades autónomas: pensando en el futuro ....	153
Referencias .....	157

Capítulo 6. ESFUERZO FISCAL Y EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA, por Rafael Granell Pérez y Amadeo Fuenmayor Fernández .....

1. Introducción .....	161
2. Concepto de esfuerzo fiscal .....	162
3. Métodos para estimar el esfuerzo fiscal .....	163
3.1. Enfoque macroeconómico .....	163
3.2. Sistema de ingresos representativo .....	164
3.3. Índices relativos de esfuerzo fiscal .....	165
3.4. Métodos econométricos .....	166
4. El esfuerzo fiscal en el actual sistema de financiación autonómica .....	167
4.1. La recaudación normativa .....	167
4.2. Cálculo del esfuerzo fiscal autonómico .....	168

	<i>Páginas</i>
5. Alternativas al cálculo del esfuerzo fiscal de las CC. AA .....	172
5.1. Enfoque macroeconómico .....	172
5.2. Sistema de ingresos representativo .....	174
5.3. Esfuerzo fiscal relativo .....	179
5.4. Métodos econométricos .....	184
5.5. Resumen de las alternativas .....	186
6. Conclusiones .....	188
Referencias .....	189
Capítulo 7. EL RÉGIMEN DE ENTREGAS A CUENTA Y LIQUIDACIÓN DEFINITIVA DEL RENDIMIENTO CEDIDO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS: SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE REFORMA, por J. Agustín Manzano Mozo .....	191
1. Introducción .....	191
2. El régimen de entregas a cuenta y liquidación definitiva del IRPF y los problemas que plantea su aplicación .....	193
3. La información disponible sobre el rendimiento cedido del IRPF a las comunidades autónomas .....	196
4. El análisis de las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio 2016 .....	197
4.1. Cálculo de las dos razones que utilizan datos públicos .....	198
4.2. El ejercicio por las comunidades autónomas de la capacidad normativa en el IRPF entre 2013 y 2015 .....	200
4.3. Estimación de la razón de cuotas aplicada en las entregas a cuenta de 2016 ..	204
4.4. Estimación de la razón de cuotas que se hubiera aplicado de haber dispuesto de información sobre el rendimiento cedido del IRPF de 2016 .....	205
4.5. Análisis de la estimación de la razón de cuotas calculada con información de la liquidación del año 2016 .....	209
5. Conclusiones generales y propuestas de cambio .....	210
Referencias .....	212
Anexo .....	213

### III

## SOBRE EL FUTURO DE LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL

Capítulo 8. LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LA CONCENTRACION DE LA RIQUEZA. FUNDAMENTOS DE LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RIQUEZA PERSONAL EN EL SIGLO XXI, por Laura de Pablos Escobar .....	219
1. Introducción .....	219
2. Índices de concentración de la riqueza y las herencias. Correlación entre renta, riqueza y herencias .....	220
2.1. Índices de concentración de la riqueza y las herencias .....	220

	<i>Páginas</i>
2.2. Correlación entre renta y riqueza .....	226
3. La riqueza y la estimación de la pobreza .....	228
4. Objetivos de los impuestos sobre la riqueza personal. Impuesto sobre el patrimonio neto e impuestos sobre sucesiones y donaciones .....	231
5. La imposición personal sobre la riqueza. Propuestas de futuro .....	236
6. Conclusiones .....	240
Referencias .....	242
Capítulo 9. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL EN ESPAÑA: EL IMPUESTO DE PATRIMONIO Y EL IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES, por María Cadaval Sampedro y Alberto Vaquero García .....	245
1. Introducción .....	245
2. La descentralización tributaria en materia patrimonial personal a partir de la teoría del federalismo fiscal .....	246
2.1. Consideraciones generales .....	246
2.2. Valoraciones del Impuesto de Patrimonio desde la óptica de la eficiencia y equidad .....	248
2.3. Valoraciones del Impuesto de Sucesiones y Donaciones desde la óptica de la eficiencia y la equidad .....	249
3. La tributación patrimonial en la Unión Europea: experiencias comparadas en relación al Impuesto de Patrimonio y al Impuesto de Sucesiones y Donaciones .....	250
4. Rasgos básicos del Impuesto de Patrimonio y del Impuesto de Sucesiones y Donaciones en España: diferencias por CC. AA .....	255
4.1. Aspectos generales .....	255
4.2. El Impuesto de Patrimonio por CC. AA .....	258
4.3. El Impuesto de Sucesiones y Donaciones por CC. AA .....	263
5. ¿Qué es necesario cambiar en el Impuesto de Patrimonio y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones? .....	267
5.1. Cambios en el Impuesto de Patrimonio .....	267
5.2. Cambios en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones .....	269
5.3. Cambios en ambos tributos .....	272
6. Conclusiones .....	273
Referencias .....	274
Capítulo 10. EL PRESENTE DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO: ANÁLISIS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA, por José M <sup>a</sup> Durán-Cabré, Alejandro Esteller-Moré y Mariona Mas-Montserrat .....	279
1. Introducción .....	279
2. La brecha fiscal o <i>tax gap</i> en el Impuesto sobre el Patrimonio .....	282
2.1. El concepto de brecha fiscal o <i>tax gap</i> .....	282
2.2. La estimación de la brecha fiscal del Impuesto sobre el Patrimonio .....	282

2.3. Los resultados de la brecha fiscal y su distribución según la riqueza de los contribuyentes .....	284
3. La elusión en el Impuesto sobre el Patrimonio .....	286
3.1. La reintroducción el Impuesto sobre el Patrimonio en España .....	286
3.2. La reacción de los contribuyentes ante la reintroducción del impuesto .....	287
4. La capacidad redistributiva del Impuesto sobre el Patrimonio .....	289
4.1. El microsimulador renta-patrimonio .....	289
4.2. La capacidad redistributiva del Impuesto sobre el Patrimonio en el largo plazo .....	290
4.3. Los resultados de la capacidad redistributiva del Impuesto sobre el Patrimonio y de simulaciones alternativas a partir de SIMPA .....	291
5. Conclusiones .....	293
Referencias .....	294
<b>Capítulo 11. LA TRIBUTACIÓN DEL PATRIMONIO NO AFECTO A ACTIVIDADES ECONÓMICAS PROPIEDAD DE PERSONAS JURÍDICAS, por Antonio Durán-Sindreu Buxadé y Guillem López-Casasnovas .....</b>	
1. Introducción .....	297
2. Aspectos fiscales, apalancamiento, remansamiento .....	299
2.1. Impuesto sobre Sociedades <i>versus</i> Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas .....	301
2.2. Las sociedades de mera tenencia de bienes y las sociedades patrimoniales ....	304
2.3. Los denominados elementos patrimoniales afectos y no afectos .....	312
3. A modo de conclusión .....	313
Anexo 1: líneas generales de la propuesta .....	315
Anexo 2: una breve referencia a la constitucionalidad del nuevo impuesto .....	321

---

*Introducción*

SUFICIENCIA Y AUTONOMÍA: AVANCES DESEABLES Y  
POSIBLES

---

SANTIAGO LAGO PEÑAS  
GEN y Universidade de Vigo

JORGE MARTÍNEZ-VÁZQUEZ  
Georgia State University y GEN

La apuesta del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) por el análisis y conocimiento de los problemas de nuestro sistema de financiación autonómico, así como por la formulación de propuestas de mejora, es sólida y sostenida en el tiempo. Valga como demostración el hecho de que este es ya el quinto libro sobre la materia que dirigimos para el Instituto.

En esta ocasión, la atención se ha concentrado en dos de las dimensiones fundamentales del modelo: la autonomía tributaria y la suficiencia financiera. Aunque ambos son asuntos bien enfocados en el Informe de la Comisión de Expertos creada por el Gobierno en 2017 (Comisión de Expertos, 2018), la falta de consenso pleno, en algunos casos, y la necesidad de profundizar en otros, motivan este volumen.

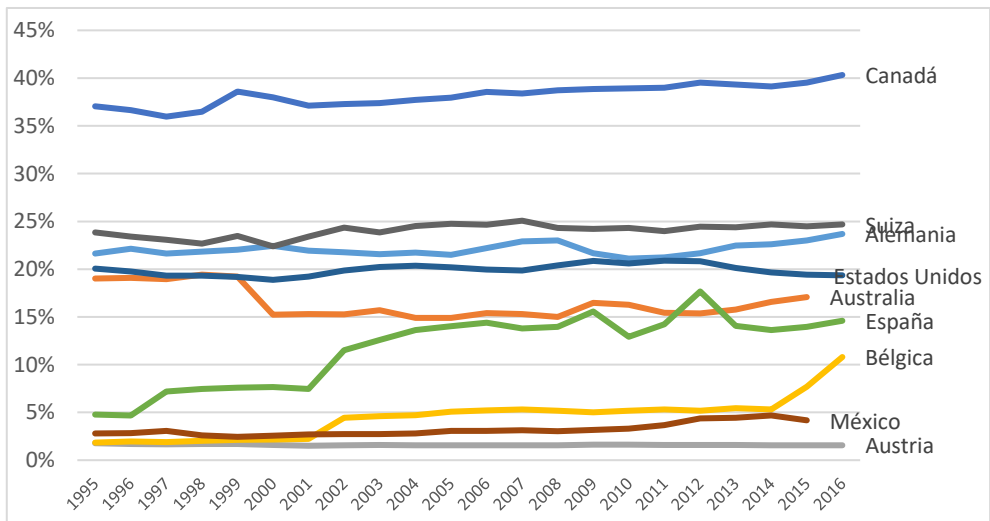
La obra se estructura en tres bloques. El primero se centra en las cuestiones de suficiencia; el segundo versa sobre el vector de la autonomía tributaria; y el tercero aborda el futuro de la imposición patrimonial en España como un elemento clave de esta autonomía tributaria. Antes de sintetizar las principales conclusiones de los once capítulos que siguen, nos detendremos un momento para enmarcar las discusiones que siguen.

La transición a la democracia en España trajo consigo un intenso y rápido proceso de descentralización financiera. Como suele ocurrir en la experiencia internacional, también el proceso español ha sido comparativamente más veloz por el lado del gasto público que por el del ingreso: para el gobierno central resulta habitualmente más fácil la cesión de competencias de gasto que la del poder tributario y los gobiernos subcentrales pueden preferir las participaciones de ingresos y transferencias a recaudar sus propios impuestos. Pero en todo caso, los avances en este segundo frente han sido notables, particularmente desde 1997. El gráfico 1 muestra la dinámica de la descentralización de los impuestos en los países miembros de la OCDE con gobiernos intermedios entre el nivel central y el local. En concreto, se recoge el porcentaje de la

recaudación tributaria en manos de los gobiernos regionales. España sería sexta, ligeramente por debajo de Australia y por detrás de Canadá, Suiza, Alemania y Estados Unidos.

No obstante, es cierto que fijarse en el porcentaje de recaudación impositiva descentralizada no es suficiente. Porque en algunos casos esa cesión no va acompañada de capacidad normativa, como ocurre con las participaciones territorializadas en el IVA en el caso español o en la práctica totalidad de impuestos descentralizados en Alemania. Si queremos conocer la autonomía tributaria real debemos ir más allá. Eso es lo que se hace en el gráfico 2, de nuevo elaborado a partir de datos de la OCDE. En el eje vertical se representa el porcentaje de descentralización que figura en el gráfico 1 y, en el horizontal, el porcentaje de los ingresos regionales procedentes de impuestos sobre los que los gobiernos subcentrales cuentan con verdadera autonomía tributaria sobre esos impuestos; es decir, capacidad para modificar tipos impositivos y deducciones sin necesidad de consultar con el gobierno central. En el seno de la Unión Europea (UE), España sería hoy el líder en descentralización tributaria efectiva. Las regiones en Italia y los *Länder* alemanes no disfrutaban de autonomía real en este sentido estricto del concepto; y en Austria y Bélgica los tributos en manos regionales son escasos. España estaría en el Top-5 mundial, por detrás de Canadá, Suiza, Estados Unidos y Australia.

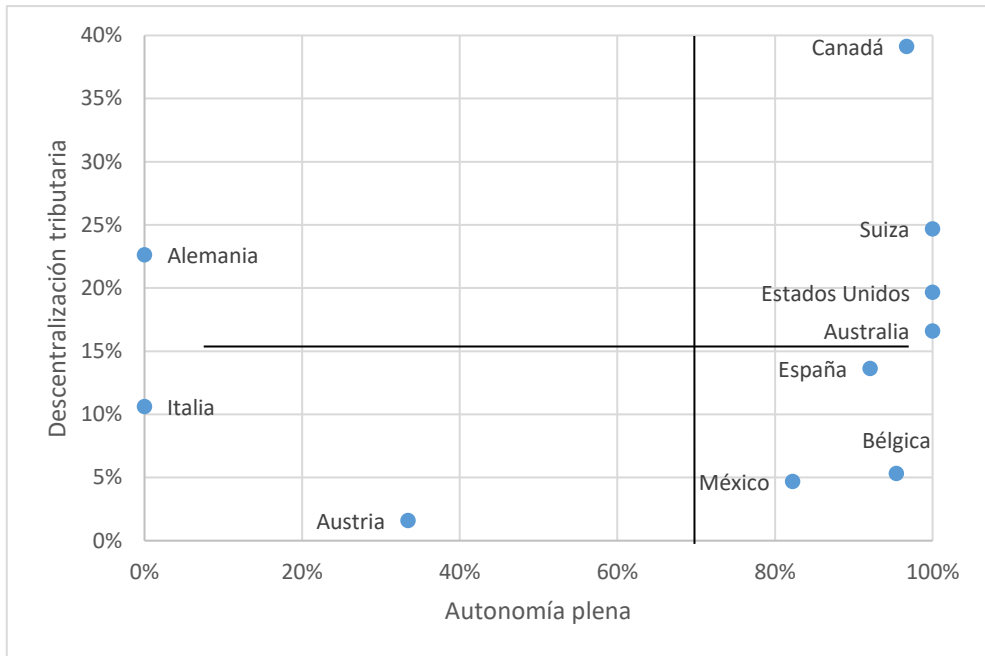
GRÁFICO 1  
Porcentaje de impuestos en manos de los gobiernos regionales en los países de la OCDE



Fuente: Lago Peñas (2019).

GRÁFICO 2

Grado de descentralización tributaria y capacidad normativa plena en 2014



Fuente: Lago Peñas (2019).

Ese liderazgo a nivel europeo implica que no haya necesidad y oportunidad de avance. Podemos mejorar en la práctica totalidad de figuras descentralizadas, desde el IRPF a la imposición patrimonial pasando por las participaciones territorializadas. Pero hemos alcanzado ya una etapa en la que las mejoras son más de tipo cualitativo que cuantitativo. No se trata tanto de seguir ascendiendo en la curva que se representa en el gráfico 1, como de rediseñar el escenario para la toma de decisiones tributarias. En primer lugar, eliminando los problemas asociados con una restricción presupuestaria blanda y los desincentivos para el ejercicio de la autonomía tributaria al alza. En segundo lugar, clarificando la existencia de espacios y poderes fiscales diferentes: el central y el autonómico. Hasta el momento, el sistema de régimen común ha pivotado sobre el concepto de los tributos cedidos. Quizá haya llegado la hora de preguntarse si estos deben ser nuestra estación término o, por el contrario, sería conveniente converger hacia la práctica internacional en los países federales más avanzados, creando un espacio fiscal más amplio para las CC. AA, con una legislación nacional de los impuestos descentralizados que unifique las bases pero que otorgue una mayor discreción sobre los tipos. La figura de los impuestos cedidos tiene ventajas potenciales a la hora de asegurar la coordinación interregional de los impuestos descentralizados, pero al alto coste de desdibujar en donde reside la autoridad tributaria y, con ello, afectar negativamente a la rendición de cuentas, una de las principales ventajas de la

descentralización de los ingresos. Y en tercer y último lugar, avanzando en el diseño de las fórmulas de descentralización tributaria: desde el cambio en el sistema de retenciones en el IRPF, a la sustitución del sistema de participaciones territorializadas por la fórmula del IVA colegiado que defiende la Comisión de Expertos (2018), pasando por la redefinición de la tributación propia, hasta ahora prolija e ineficaz en términos recaudatorios, en el marco de una reforma fiscal verde en España.

Dicho lo anterior, insistimos en que sería poco razonable e injusto despreciar o minorar lo mucho que se ha adelantado hasta el momento. Muy pocos países en el Mundo se han descentralizado tanto y en tan poco tiempo como lo ha hecho España. Hemos cometido algunos errores y podemos mejorar. Pero, a veces, escuchando a algunos observadores, es como si no hubiésemos avanzado nada desde principios de los años ochenta.

En lo que atañe a la suficiencia, la clave está en entender que la suficiencia global del sistema solo puede determinarse mediante la interacción entre gobiernos y votantes en el ámbito autonómico. Exactamente igual que hacemos a escala nacional. Es el proceso democrático de elección del nivel de gasto y de la correspondiente carga tributaria en el seno de cada comunidad lo que debe determinar el grado de suficiencia. Para que pueda funcionar esta solución, es necesario introducir un alto grado de flexibilidad financiera en el sistema, proporcionando los instrumentos tributarios adecuados para que cada autonomía pueda casar sus preferencias de gasto con sus ingresos públicos. En este sentido, las discusiones sobre autonomía y suficiencia convergen. La solución integral pasa por combinar la disponibilidad de instrumentos tributarios propios y de alta capacidad recaudatoria para las autonomías con la aplicación de una restricción presupuestaria dura por parte del gobierno central.

Más que del volumen global de recursos a transferir a las autonomías, habría que hablar de cambios en el reparto de las figuras tributarias. Un cambio que habría que implementarlo en un escenario complejo por dos motivos principales. Primero, porque padecemos un déficit estructural que afecta tanto a la administración central como a las autonomías. A ningún gobierno le sobra dinero. Segundo, nuestro sistema fiscal está aquejado de múltiples problemas, lo que recomienda una reforma fiscal a fondo en la que encajaría ese nuevo reparto o la asignación a las CC. AA de nuevas figuras tributarias en el ámbito medio ambiental.

Finalmente, qué decir sobre la imposición patrimonial. ¿Se le puede considerar parte de la solución a los problemas de suficiencia y autonomía tributaria? Comencemos por el Impuesto sobre el Patrimonio Neto (IPN). En la actualidad, solo otros dos países miembros de la OCDE (ninguno en la Unión Europea) mantienen vigente el impuesto, lo que supone una clara presión en contra de mantenerlo. No obstante, la propia OCDE reconoce argumentos a favor del impuesto, en caso de que la imposición sobre ganancias de capital y herencias no sean suficientes para abordar el problema de la desigualdad; y existe una corriente académica, con referencia en las investigaciones del economista francés Thomas Piketty, que apuesta por reforzar la imposición sobre la riqueza como fórmula para contrarrestar el avance de la desigualdad en las últimas décadas prácticamente en todo el mundo. En segundo lugar, existe un amplio consenso

sobre la idea de que la normativa del impuesto está obsoleta. Finalmente, la experiencia internacional y la teoría de la hacienda pública advierten de los riesgos de competencia fiscal nociva derivados de ceder la imposición personal sobre la riqueza a los gobiernos subcentrales.

Los dos primeros aspectos deberían resolverse en el seno de una reforma en profundidad del sistema tributario español; aunque en el caso de mantener este impuesto, habría que introducir cambios en el sistema de financiación. Aquí existen dos opciones. La primera es re-centralizar el tributo, compensando la pérdida recaudatoria a las CC. AA. La segunda es establecer un suelo mínimo de tributación. Las CC. AA podrían legislar para cobrar más, pero no menos de ese mínimo. Por consiguiente, aunque la recaudación sería para las autonomías, existirían, *de facto*, dos tramos: el común a nivel estatal (el suelo mínimo) y el autonómico (voluntario para las CC. AA). Si el gobierno autonómico todavía quisiese desactivar el impuesto, debería limitarse a recaudar la parte común, al suelo mínimo.

La opinión sobre el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) suele ir de la mano de la posición que se tome sobre el IPN. Pero las bases tributarias de estos dos impuestos son realidades parcialmente distintas y es importante reflexionar sobre ello. Es verdad que ambos gravan la riqueza y que se hallan asignados en manos de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el respaldo teórico y aplicado con el que cuenta el ISD es sustancialmente superior al que disfruta el IPN. Aun reconociendo la existencia de detractores notables, existe un amplio consenso a su favor entre los economistas. Por su parte, frente a la excepcionalidad del Impuesto sobre el Patrimonio, son mayoría los países de la OCDE que aplican alguna forma del ISD.

¿Qué hacer para avanzar en este caso? Una alternativa sería que los partidos detractores y defensores de ambos impuestos en España llegasen a una suerte de compromiso en lo que atañe al conjunto de la imposición sobre la riqueza, partiendo de dos ideas. La primera es que la suma de las recaudaciones de ambos impuestos situó a España entre los países que más recursos obtuvieron en el ámbito de la OCDE en 2016. Si nos fijamos en lo que hacen los demás, no parece que nuestra menor recaudación tenga que ver con los impuestos sobre la riqueza. La segunda idea es que, si la tributación del capital en el IRPF y en el Impuesto sobre Sucesiones está bien diseñada y aplicada, el IPN pierde buena parte de su sentido; al menos hasta que se concrete su futuro en el escenario internacional como fuente de recaudación tributaria. En todo caso, habría que resolver el asunto de la competencia fiscal nociva en línea con lo apuntado para el ISD.

Pasando ya al contenido de los capítulos, el libro comienza con la aportación de Ángel de la Fuente (FEDEA), en la que el autor se plantea el objetivo dar respuesta a dos preguntas fundamentales: ¿Están infrafinanciadas las comunidades autónomas? ¿Es adecuado el reparto actual de recursos entre ellas y las demás administraciones públicas españolas? El autor combina dos perspectivas complementarias para responder. En primer lugar, analiza hasta qué punto las reivindicaciones autonómicas podrían estar avaladas por la historia reciente de las cuentas de nuestras administraciones públicas. A su juicio, no parece que los datos den la razón a las autonomías, pero en cualquier caso resulta difícil alcanzar conclusiones claras sobre el tema, porque no hay criterios

objetivos que permitan calcular las necesidades absolutas de gasto de una administración. Esta idea es la base de una objeción más de principios al argumento autonómico, que sirve de punto de partida para un enfoque alternativo centrado en los instrumentos de los que dispone cada administración en vez de en sus recursos.

Una visión algo diferente, aunque reconociendo también el rol central de la autonomía tributaria en la resolución del problema, es la que Francisco Pérez (Ivie) expone en el capítulo 2. A su juicio, los desequilibrios verticales en España tienen uno de sus orígenes en las dificultades objetivas existentes para descentralizar las fuentes tributarias, de manera que el gobierno de cada Comunidad pueda resolver la cuestión de la suficiencia directamente con sus contribuyentes. Por ese motivo, el esfuerzo para ampliar la autonomía fiscal de las Comunidades debe hacerse reconociendo que los avances en esa dirección no podrán eludir la necesidad de contemplar y gestionar los desequilibrios verticales y horizontales existentes. A su juicio, lo acontecido en la última década en el ámbito del desequilibrio vertical justificaría afirmar que la cuestión de la suficiencia financiera de las Comunidades no se ha resuelto. El actual sistema de financiación habría dado pasos importantes para alcanzar un acuerdo político en 2009 capaz de ofrecer fuentes tributarias y transferencias de nivelación verticales que igualaran los ingresos a los gastos de las Comunidades, pero la llegada de la crisis y las decisiones de la Administración Central han impedido hacer efectivo el equilibrio vertical.

El capítulo que cierra este primer bloque, elaborado por Miguel Corgos (Xunta de Galicia), trata de dar un paso más allá para intentar determinar un reparto vertical más transparente de los recursos. Partiendo de un contexto del despliegue de un Estado de las Autonomías ya consolidado, el autor defiende la búsqueda de bases objetivas que permitan parametrizar al responsable político la financiación de los diferentes niveles de administración, en función de sus prioridades de gasto y de una forma que perdure en el tiempo y garantice la sostenibilidad de la financiación de las diferentes políticas de gasto. El autor encuentra esas bases objetivas en la comparación con otros países de nuestro entorno. En particular, tomando como referencia los datos de Francia, Grecia y Portugal, sus resultados ponen en evidencia una infrafinanciación significativa del sector público autonómico en su conjunto.

El segundo bloque de trabajos se abre con la contribución de Antoni Zabalza (Universitat de Valencia). El autor propone una reforma del sistema que pretende mantener la equidad horizontal a lo largo del tiempo, corregir el lastre financiero impuesto a las comunidades por la crisis de 2008/2009, y dotar a las comunidades de un mecanismo adicional de incentivo fiscal, que podría ser la vía para que estas manifiesten no solo su mayor disposición a ser escrutadas por sus electores en lo referente a su desempeño, sino también para que adquieran mayor autonomía tributaria y con ella mayor capacidad para determinar en el margen el tamaño y composición de su presupuesto. Lo anterior se traduce en una propuesta de que todos los recursos normativos del sistema se distribuyan entre las comunidades de acuerdo con sus necesidades, al tiempo que se introducen elementos de incentivación fiscal que promuevan un mayor grado de autonomía fiscal.

En el capítulo 5, Maite Vilalta (Universitat de Barcelona e IEB) ofrece una visión complementaria, que pone el acento en la necesidad de una mayor autonomía. Tras un breve repaso de los aspectos teóricos: el concepto, las ventajas y las limitaciones que se derivan del ejercicio de la autonomía financiera en un estado compuesto, se ofrece una descripción del grado de autonomía financiera que tienen actualmente los gobiernos autonómicos por el lado del ingreso, así como de su utilización. A continuación, la autora hace un análisis que permite comprobar si se trata de mucha o poca autonomía, cuáles son los factores que pueden explicar su grado de utilización, cuan distinta o no es en relación a otros países, en qué medida todo ello es conocido por la ciudadanía y hasta qué punto responde a las preferencias y deseos de los ciudadanos de las distintas comunidades autónomas. El capítulo se cierra con una serie de propuestas para una ambiciosa reforma de la financiación autonómica.

El capítulo 6 se centra en el concepto de esfuerzo fiscal. Un concepto que no tiene una interpretación unánime. Partiendo de los trabajos pioneros de Frank y Bird, los profesores Rafael Granell y Amadeo Fuenmayor (Universitat de Valencia) repasan los principales indicadores de esfuerzo, que pueden clasificarse en tres técnicas diferentes: sistema de ingresos representativo, índices relativos y métodos econométricos. A continuación los autores utilizan la información de las liquidaciones del sistema de financiación para calcular varias estimaciones del esfuerzo fiscal basadas en las tres técnicas descritas, que modifican sustancialmente la ordenación del esfuerzo realizado por las distintas comunidades españolas respecto a la que suele ser utilizada en la mayoría de las discusiones sobre este tema en nuestro país.

Este segundo bloque finaliza con el trabajo de Agustín Manzano (Junta de Castilla y León) sobre el sistema de entregas a cuenta en el IRPF. El actual funcionamiento del sistema de entregas a cuenta en el IRPF es criticado por dos motivos fundamentales. Primero, por el lapso entre el momento en que se adoptan decisiones normativas por las CC. AA sobre el IRPF y los momentos en que los ciudadanos a los que van destinados estas decisiones y las haciendas de las CC. AA notan el efecto financiero de estas medidas. Y segundo, por las diferencias entre las estimaciones del rendimiento cedido del IRPF, que sirven para calcular las entregas a cuenta, y el propio rendimiento definitivo. Para superarlas, el autor propone una serie de modificaciones específicas del sistema de financiación.

La última sección del libro, destinada a la imposición patrimonial, arranca con el capítulo sobre la desigualdad social y la concentración de la riqueza de Laura de Pablos (Universidad Complutense). A partir de una discusión a fondo de los datos sobre desigualdad de la riqueza, la autora defiende una reforma revitalizadora de la imposición patrimonial en España. En el caso del IPN, De Pablos aboga por un impuesto armonizado para todas las Comunidades Autónomas o regulado exclusivamente por la Administración central, más simple, mejorando la equidad en su aplicación, tanto en lo que se refiere a la valoración del patrimonio, como a las exenciones que contempla. Por su parte, la reforma del ISD debería aspirar, a la aplicación de un impuesto armonizado para todas las Comunidades Autónomas, incluso abrir la posibilidad de la capacidad normativa fuera exclusivamente de la Administración central, y que gravara el caudal

relictos, sin exenciones, reconsiderando las reducciones actualmente vigentes (seguros de vida y transmisión de empresas familiares), con un mínimo exento general bien estudiado.

El capítulo 9 es autoría de los profesores María Cadaval (Universidad de Santiago de Compostela) y Alberto Vaquero (Universidad de Vigo y GEN). Su trabajo está alineado con el de Laura De Pablos. Partiendo de un estudio de la situación del ISD y el IP desde una perspectiva comparada, repasan las propuestas que se han venido planteando desde las distintas comisiones y grupos de expertos en España. A partir de este doble enfoque, los autores pergeñan un escenario mejorado para la aplicación de ambas figuras tributarias, tanto desde la óptica de la eficiencia como equidad impositiva.

Para informar una posible reforma del IPN es particularmente relevante el capítulo 10, cuya autoría corresponde a José María Durán, Alejandro Esteller y Mariona Mas (IEB y Universitat de Barcelona). Porque cualquier reforma que quiera llevarse adelante debe arrancar del análisis de cumplimiento fiscal, de las prácticas de elusión tributaria y de su impacto redistributivo. Los resultados del análisis en este capítulo invitan a replantearse a fondo un impuesto hoy que parece pasado de moda, pero que cuenta con apoyos crecientes en el Mundo académico como instrumento para lidiar con escenarios de creciente desigualdad de renta y riqueza.

El libro se cierra con una contribución de Andreu Durán y Guillem López Casanovas (Universitat Pompeu Fabra), de nuevo sobre el IPN. La titularidad de inmuebles y otros activos por parte de sociedades que no están afectos al desarrollo de una actividad empresarial es una realidad económica y objetiva innegable cuyo motivo principal es la fiscalidad más ventajosa que el IS tiene con relación al IRPF. Ante esta realidad y tras un minucioso análisis de la legislación vigente y las opciones exploradas hasta el momento, la propuesta que desgrana los autores consiste en gravar los activos no destinados a una actividad económica desincentivando la creación de sociedades patrimoniales y el apalancamiento o “remansamiento” de beneficios; gravamen que ha de incluir, el de aquellos activos afectos a la actividad de arrendamiento de inmuebles por parte de sociedades que cumplan determinados requisitos.

Concluimos esta introducción reconociendo deudas y repartiéndolos agradecimientos. En primer lugar, queremos referirnos de nuevo al Instituto de Estudios Fiscales y en particular a su actual Director, Alain Cuenca, por su generosidad en facilitar la publicación de este libro y, en general, el apoyo permanente a las iniciativas que planteamos desde el Grupo de investigación GEN de la Universidad de Vigo y la red de investigación RIFDE. En segundo lugar, a la *Consellería de Facenda* de la Xunta de Galicia, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) y la agrupación estratégica ECOBAS por el soporte financiero que hizo posible la celebración de la Conferencia sobre federalismo fiscal y descentralización en España en la que se presentaron los trabajos los días 1 y 2 de octubre de 2019 en Santiago de Compostela. A continuación, al Consello Económico e Social de Galicia, en cuyo salón de plenos pudimos debatir intensa y confortablemente durante los dos días de la Conferencia. Finalmente, a todos los comentaristas y asistentes a la conferencia, cuyas aportaciones y críticas ayudaron a mejorar significativamente los textos iniciales y a Fernanda

Martínez, cuya labor de coordinación de las jornadas y de los materiales que componen el libro ha sido, como siempre, impecable.

## Referencias

- COMISIÓN DE EXPERTOS (2018): *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales.
- LAGO PEÑAS, S. (ed.). (2007): *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. (2019): “La descentralización tributaria en España: Avances significativos: retos pendientes”, *Cuadernos de Información Económica*, 272: 45-52.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (eds.). (2009): *La asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: desafíos y propuestas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (eds.). (2011): *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (eds.). (2013): *La consolidación fiscal en España: El papel de las Comunidades Autónomas y los municipios (experiencias, retos y perspectivas)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.



# I

## **SOBRE LA SUFICIENCIA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**



---

# CAPÍTULO 1

## ¿DESEQUILIBRIO VERTICAL E INSUFICIENCIA AUTONÓMICA EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN REGIONAL?. UNA MIRADA A LOS DATOS Y UN ENFOQUE ALTERNATIVO\*

---

ÁNGEL DE LA FUENTE  
FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC)

### 1. INTRODUCCIÓN

Una queja habitual de las Comunidades Autónomas (CC. AA) en relación con el sistema de financiación autonómica (SFA) es que éste ha incumplido el principio de suficiencia establecido en el artículo 2.1 de la LOFCA. Esta idea suele ir ligada a la tesis de que tal insuficiencia se produce porque la Administración Central (AC) se ha reservado para sí una parte desproporcionada de los recursos públicos, generando así un claro desequilibrio vertical a su favor que habría de corregirse mediante mayores transferencias hacia las administraciones regionales o un incremento de su participación en los tributos compartidos con el Estado.

¿Está justificada la queja de las CC. AA y su reivindicación de mayores transferencias de recursos desde la AC? Este capítulo aborda esta cuestión desde dos perspectivas complementarias. En la sección 2 se analiza hasta qué punto las reivindicaciones autonómicas podrían estar avaladas por la historia reciente de las cuentas de nuestras administraciones públicas. Como se verá, no parece que los datos den la razón a las autonomías, pero en cualquier caso resulta muy difícil alcanzar conclusiones claras sobre el tema, porque no hay criterios objetivos que permitan calcular las necesidades absolutas de gasto de una administración. Esta idea es la base de una objeción más de principios al argumento autonómico, que se desarrolla en la sección 3 y que sirve de punto de partida para un enfoque alternativo, centrado en los instrumentos de los que dispone cada administración en vez de en sus recursos. La

---

\* Este trabajo ha sido preparado para la jornada sobre Los desafíos pendientes de la descentralización en España: suficiencia y autonomía tributaria, organizada por RIFDE en Santiago de Compostela en octubre de 2019. Agradezco los comentarios de los participantes en la jornada, así como la financiación del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad a través del proyecto ECO2017-87862-P.

sección 4 concluye el trabajo con un breve resumen de sus ideas centrales e implicaciones para la necesaria reforma del SFA.

## 2. **¿DESEQUILIBRIO VERTICAL? ¿HAY ALGÚN RASTRO EN LOS DATOS?**

En el informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF, 2016) que resume las consideraciones de las CC. AA sobre el funcionamiento del actual SFA, algunos gobiernos regionales infieren la insuficiencia del sistema del desequilibrio entre sus propios ingresos y gastos en años recientes, mientras que otros comparan la evolución de los ingresos y gastos autonómicos con las correspondientes magnitudes de la AC y la Seguridad Social (SS) a partir de algún ejercicio en el que el reparto observado se considera satisfactorio. Aún otras recurren a comparaciones con referencias externas, como puede ser la media de la Unión Europea o de la OCDE, para argumentar que habría que aumentar el gasto en los servicios de su competencia por encima de lo que permiten los actuales niveles de ingresos, siempre dando por supuesto que los recursos necesarios para ello deberían provenir de la AC.

Algunos de estos argumentos resultan poco convincentes de entrada. Así, un gasto que excede sistemáticamente los recursos disponibles podría indicar, en lugar de la insuficiencia de estos, una mala gestión o un nivel de prestaciones excesivamente elevado, mientras que la experiencia de otros países no es automáticamente trasladable a nuestro caso y no constituye necesariamente una referencia normativa adecuada; entre otras cosas, porque las preferencias pueden ser distintas y porque un mayor gasto no implica necesariamente un mejor servicio.

El argumento quizás más elaborado, y el único en principio contrastable empíricamente, pone el énfasis en el incumplimiento de un supuesto pacto para un nuevo reparto de recursos entre administraciones incluido o implícito en el acuerdo alcanzado en 2009 para la reforma de la financiación autonómica<sup>1</sup>. Como parte de ese acuerdo, la AC inyectó más de 10.000 millones de euros adicionales en el SFA con el objetivo explícito de mejorar la suficiencia en la prestación de los servicios de competencia autonómica<sup>2</sup>. Tal como se aprecia en el Gráfico 1, esa inyección de recursos, que ayudó a mantener e incluso incrementar el gasto autonómico pese al comienzo de la crisis, alteró significativamente el peso de las CC. AA respecto a las administraciones centrales (AC + SS). La queja de las primeras es que este aumento en su peso relativo no ha tenido continuidad. Aunque esto es sin duda cierto a la vista del Gráfico, hay que decir también que la ley no incluía compromiso alguno sobre la evolución de este ratio y que, en cualquier caso, el pico de 2009 no es una buena referencia para valorar la evolución del reparto de recursos entre las dos administraciones porque, como veremos enseguida, se trata de un ejercicio

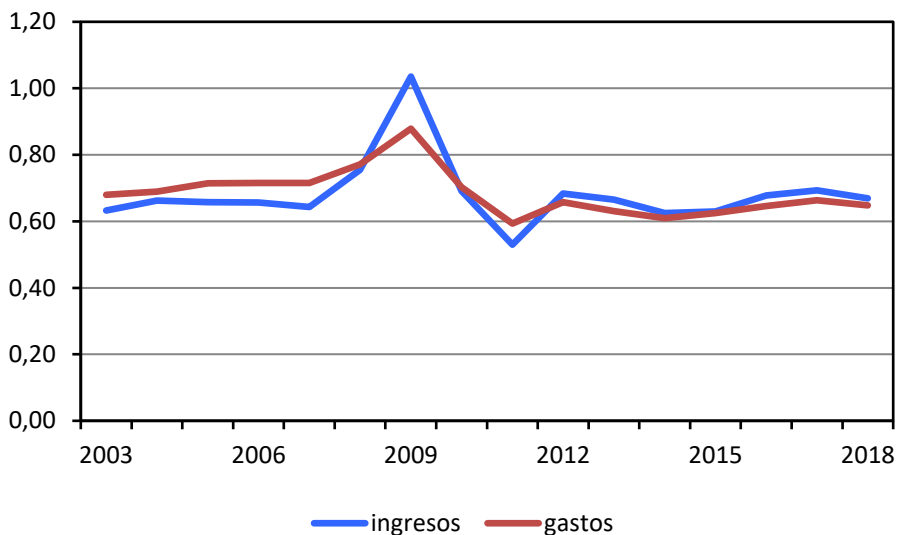
---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo la sección 4 del cap. 1 de CERFA (2017), donde se recoge una interpretación en esta línea que no fue respaldada unánimemente por la Comisión.

<sup>2</sup> Véase el preámbulo de la Ley 22/2009 en BOE (2009).

extremadamente atípico. A medio plazo, los pesos relativos de las dos administraciones se han mantenido aproximadamente constantes – lo que, desde luego, no garantiza que esos pesos sean correctos, pero tampoco puede tomarse como evidencia de que las cosas han ido a peor.

GRÁFICO 1  
Ratio entre las CC. AA y la suma de la AC y la Seguridad Social  
en términos de ingresos y gastos ajustados



Para valorar las quejas de los gobiernos autonómicos sobre el reparto de recursos entre las distintas administraciones públicas (AA. PP) españolas, conviene repasar la evolución de los ingresos y gastos de éstas en tiempos recientes. En el resto de esta sección, este ejercicio se aborda utilizando las cuentas públicas que elabora la IGAE (2019), en las que se ofrece información sobre los ingresos (recursos) y gastos (empleos) no financieros de las AA. PP calculados con criterios de Contabilidad Nacional (CN). El período analizado comienza en 2003, una vez completado el último bloque de traspasos a las CC. AA de competencias de gran entidad, con la asunción por todas ellas de la gestión de la sanidad.

A los efectos que aquí nos interesan, conviene modificar la agrupación de partidas que se utiliza en CN para centrarnos en los ingresos netos de cada administración y en lo que podríamos llamar sus gastos finales ordinarios. Con este fin, en lo que sigue las transferencias (corrientes y de capital) de cada nivel de gobierno a otras administraciones públicas se trasladan (cambiándoles el signo) desde el apartado de empleos al de recursos, donde se deducen de las transferencias procedentes de otras administraciones. De esta forma, para cada administración se construye una nueva partida de ingresos netos por transferencias entre administraciones públicas que puede ser positiva o negativa. Esta partida se integra en el apartado de recursos de forma que éste refleje los

ingresos netos de los que dispone cada administración para ejercer sus propias competencias -- en vez de sus ingresos brutos, que pueden ser engañosos si buena parte de ellos termina trasladándose a otros agentes<sup>3</sup>.

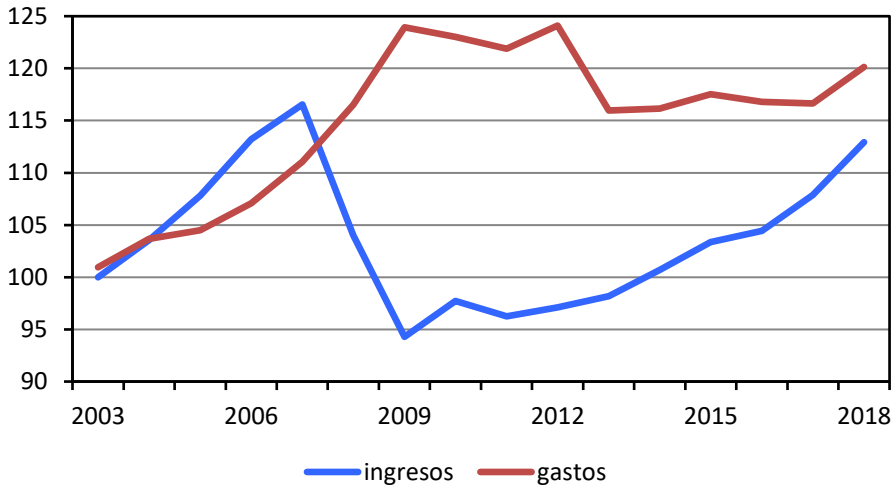
También con el objetivo de eliminar atípicos y evitar otras distorsiones, se introducen tres correcciones adicionales en los datos de la IGAE. En primer lugar, las contribuciones de España al presupuesto de la UE ligadas al IVA y al PNB se deducen de los ingresos y de los gastos de la Administración Central, que es la que recauda y traslada los ingresos correspondientes a la UE. En segundo lugar, las ayudas a entidades financieras realizadas durante la reciente crisis se descuentan del gasto de la AC por tratarse de un gasto extraordinario y no recurrente. Finalmente, se descuentan también de los empleos de las distintas administraciones sus respectivos gastos en intereses. De esta forma se obtiene un agregado que aproxima el gasto final ordinario de cada administración en las competencias sustantivas que le son propias, excluyendo intereses, atípicos y transferencias a otras administraciones. Los recursos y empleos netos que se obtienen tras estas correcciones se denominarán en lo que sigue *ingresos y gastos ajustados* de las AA. PP.

El Gráfico 2 resume la evolución de los ingresos y gastos ajustados del conjunto de las administraciones públicas españolas entre 2003 y 2018, trabajando con importes por habitante a precios constantes de 2010 y normalizando a 100 los ingresos per cápita iniciales. El período se puede dividir en tres fases bien diferenciadas. Entre 2003 y 2007 tenemos una fase de rápida expansión (y boom de la vivienda), caracterizada por el rápido crecimiento de los ingresos y un significativo superávit presupuestario. A continuación, llega la crisis, con un desplome de 23 puntos en los ingresos entre 2007 y 2009 acompañado de un incremento de 13 puntos en el gasto, lo que transforma un superávit presupuestario de unos dos puntos de PIB en un déficit de más de diez puntos en sólo dos años. Finalmente, comienza una recuperación con ciertos altibajos en la que los ingresos se van normalizando gradualmente (gracias en parte a subidas de tipos impositivos) mientras que el gasto se estabiliza y luego se recorta en ocho puntos entre 2012 y 2014 antes de volver a girar suavemente al alza en la parte final del período.

---

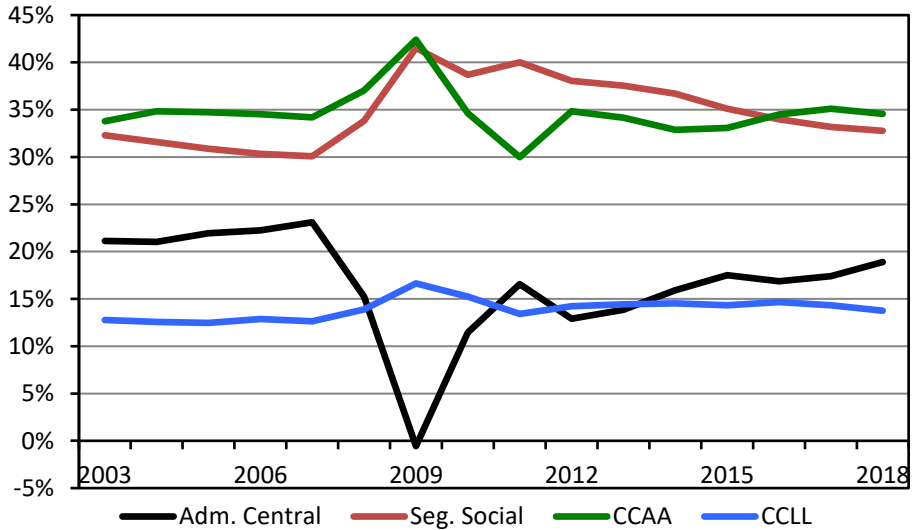
<sup>3</sup> A título de ejemplo, entre estas transferencias están las participaciones de las CC. AA de régimen común en el IVA y los Impuestos Especiales. En Contabilidad Nacional estas partidas se consideran ingresos tributarios de la AC que luego se transfieren a las autonomías, lo que hincha artificialmente tanto los ingresos como los gastos reales de la AC y ofrece una visión distorsionada al alza de su tamaño.

GRÁFICO 2  
Gastos e ingresos ajustados del conjunto de las AA. PP españolas  
Importes por habitante a precios constantes de 2010  
Índices con 100 = ingresos de 2003

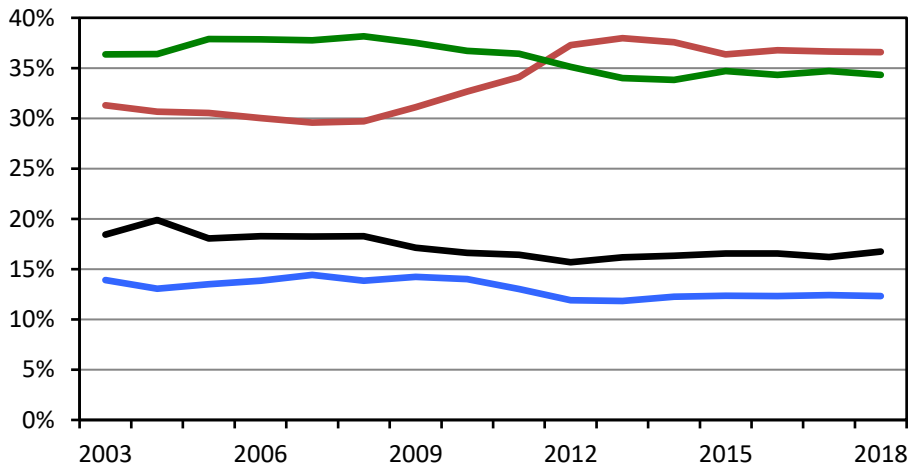


Nos interesa especialmente la evolución de los ingresos y gastos de los distintos subsectores de la Administración. Los datos de la IGAE permiten distinguir cuatro subsectores: la Administración Central (AC), la Seguridad Social (SS) (que en CN incluye al Servicio Público de Empleo Estatal), las Comunidades Autónomas (CC. AA) y las Corporaciones Locales (CC. LL). El Gráfico 3 resume la evolución del peso relativo de cada una de ellas en el ingreso y el gasto público ajustado total y el Gráfico 4 muestra la evolución de sus ingresos y gastos por habitante, medidos a precios constantes de 2010 y expresados en forma de índices con el año inicial de 2003 normalizado a 100 en cada caso.

GRÁFICO 3  
Peso en el total de las distintas administraciones públicas a ingresos ajustados



b. Gastos ajustados



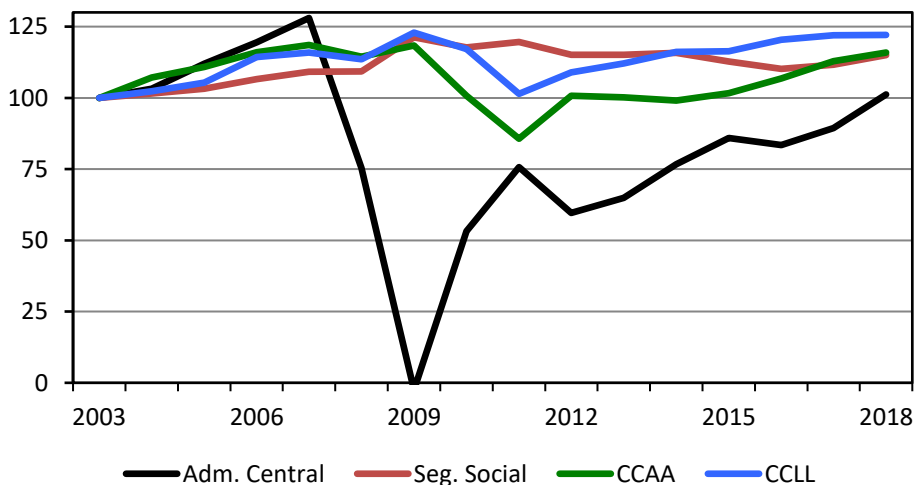
Fuente: IGAE (2019).

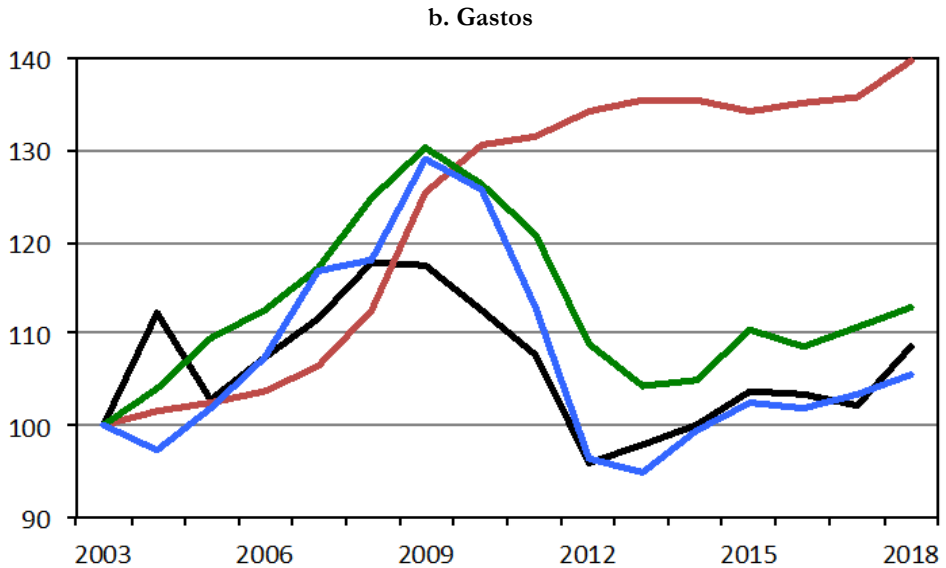
La AC se queda con una parte bastante reducida de los ingresos públicos (en torno al 20% del total) con una ligera tendencia a la baja, por lo que el margen para transferir más recursos a las CC. AA y a otras administraciones es limitado. Pese a ello, es la AC la que absorbe en primera instancia el fuerte *shock* que se produjo entre 2007 y 2009, llegando a quedarse en este último año con ingresos netos negativos, esto es, con

ingresos inferiores a sus transferencias a otras administraciones, mientras que los ingresos netos de éstas se mantuvieron estables o incluso aumentaron gracias fundamentalmente a esas transferencias. Así pues, 2009 es un ejercicio extremadamente atípico en lo que atañe al reparto de ingresos entre administraciones. El Estado no trasladó a las administraciones territoriales el descenso en la recaudación de los impuestos que comparte con ellas, lo que a su vez permitió a estas administraciones posponer el inicio de los necesarios ajustes de gasto, tal como veremos enseguida. De 2009 en adelante, los ingresos del Estado se recuperan, en buena parte gracias a sucesivas subidas de tipos en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales (algunas de ellas luego revertidas), hasta volver al nivel de ingresos netos reales por habitante de 2003 sólo en 2018.

Los ingresos netos de las administraciones territoriales también sufrieron con la crisis, pero con un cierto retraso y de forma menos intensa que los de la Administración Central. En un primer momento, las optimistas previsiones del Estado aislaron las entregas a cuenta del SFA del desplome de los ingresos tributarios, de forma que la caída de ingresos llegó a las CC. AA con un retardo de dos años, una vez se practicaron las correspondientes liquidaciones (con abultados saldos a favor del Estado que se recogen en CN como ingresos de este y gastos de las CC. AA, pero cuya devolución efectiva se aplazó primero a cinco años, después a diez y finalmente a veinte). Entre 2009 y 2011, los ingresos reales por habitante de las CC. AA se redujeron en un 28% y los de las CCLL en un 18%. A partir de 2011, los ingresos de ambas administraciones se recuperan y ambas concluyen el período con ingresos reales por habitante significativamente por encima de sus niveles iniciales: un 16% las CC. AA y un 22% las CC. LL.

GRÁFICO 4  
**Ingresos y gastos ajustados de las Administraciones Públicas**  
**Importes por habitante a precios constantes de 2010, índices con 2003 = 100**  
**a. Ingresos**





Fuente: IGAE (2019).

El gasto real por habitante de la AC y de las dos administraciones territoriales muestra un perfil similar, con un rápido crecimiento entre 2003 y 2008/09, seguido de una fuerte corrección hasta 2012 y una suave recuperación en la parte final del período. Con una única excepción puntual al comienzo del período, el crecimiento acumulado del gasto estatal ha sido siempre inferior al del gasto autonómico y generalmente también al del gasto local, aunque la senda de gasto de la AC tiende a converger con la de las CC. LL al final del período. No se aprecia por tanto un patrón claro de mayor protección del gasto central frente a los recortes exigidos por la crisis. Es verdad que el recorte observado entre 2009 y 2013 es algo mayor en el caso de las CC. AA que en el de la AC, pero básicamente porque la AC comienza antes a ralentizar su gasto, mientras las CC. AA lo aumentan en 13 puntos entre 2007 y 2009. Al final del período, el incremento acumulado del gasto de las CC. AA es de 13 puntos, frente a los 9 de la AC y los 6 de las CC. LL.

La Seguridad Social es claramente la administración que más protegida ha estado de la crisis. En ningún momento experimentó caídas dramáticas de ingresos y termina el período analizado con un incremento en relación a 2003 de 15 puntos en sus ingresos reales por habitante y de 40 en su gasto. En este caso, sin embargo, el denominador más adecuado para normalizar los ingresos (o el indicador más natural de necesidades) no sería la población total sino la población en edad de jubilación, que creció mucho más deprisa. Cuando el índice de ingresos se calcula sobre esta referencia, la ganancia al final del período se evapora, dejando a la Seguridad Social en una posición muy similar a la del Estado, esto es, de vuelta a 2003, aunque tras una trayectoria muy diferente.

GRÁFICO 5  
Ingresos reales por habitante de la Seguridad Social

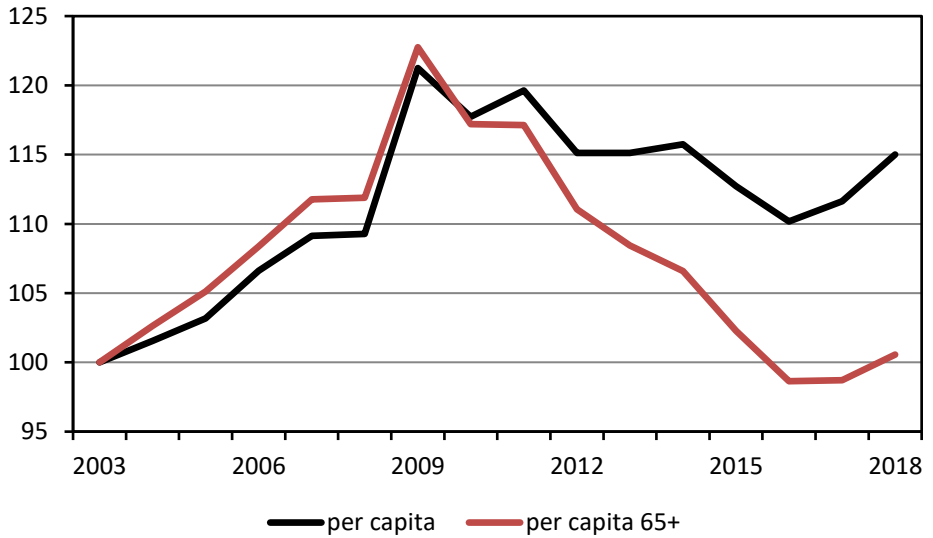
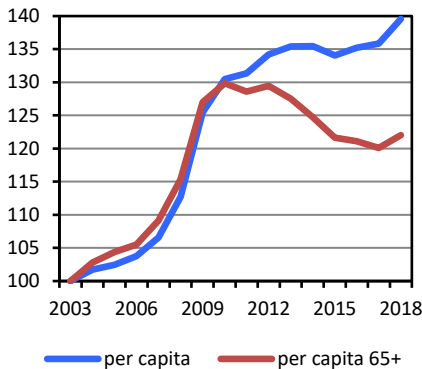
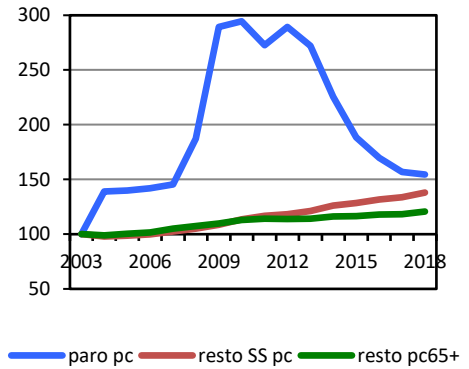


GRÁFICO 6  
Gasto real por habitante de la Seguridad Social

a. Total per cápita (pc) y per cápita 65+ (pc65+)



b. Desempleo pc y resto pc y pc65+



El perfil temporal del gasto de la Seguridad Social es también diferente del de las otras administraciones, caracterizándose por un incremento continuado de esta magnitud que la sitúa como la administración con un mayor peso en el gasto público, por delante de las CC. AA, de 2012 en adelante. Si utilizamos como referencia la

población 65+, el perfil del gasto real por habitante cambia apreciablemente, registrándose un moderado descenso durante la segunda mitad del período tal como se observa en el Gráfico 6a. Como se aprecia en el panel b del mismo Gráfico, este descenso se debe únicamente al comportamiento de las prestaciones por desempleo (que en Contabilidad Nacional se incluyen en la Seguridad Social), mientras que el resto del gasto (pensiones, fundamentalmente) muestra un perfil creciente durante todo el período, aunque tomemos como referencia la población 65+.

¿Qué conclusiones podemos extraer de este rápido repaso de la historia reciente de nuestras cuentas públicas? La primera es que el mantenimiento en el tiempo del peso relativo de las CC. AA en el gasto y los ingresos públicos alcanzado en el pico de 2009 no es una exigencia razonable dado lo atípico del ejercicio. En la misma línea, la segunda conclusión es que no hay evidencia clara de un desequilibrio creciente en el reparto de los recursos públicos a favor de la AC y en perjuicio de las CC. AA, aún en el caso de que agrupemos a la Seguridad Social con la AC. Las estrecheces presupuestarias que las autonomías han sufrido en años recientes, al igual que las del resto de las administraciones públicas españolas, no pueden atribuirse a deficiencias del SFA o a un abuso de poder de la AC, sino que han de verse como el fruto, inevitable bajo cualquier sistema de financiación autonómica, de un desplome sin precedentes de los ingresos tributarios como resultado de la peor crisis económica en muchos años. Finalmente, el comportamiento de las cuentas de la Seguridad Social resulta preocupante. Ciertamente, las pensiones no deberían estar expuestas a fluctuaciones cíclicas, pero la tendencia al alza del gasto en estas prestaciones es difícilmente sostenible y amenaza con desequilibrar tanto las cuentas de la Seguridad Social como nuestro patrón de gasto público, dejando poco margen para otras prioridades. El Gobierno central deberá afrontar lo antes posible estos problemas pensando en el medio y largo plazo; pero un exceso de laxitud en este ámbito no justificaría un aumento de las transferencias a las CC. AA para que estas refuercen sus prestaciones con cargo a la AC y sin coste político alguno, incrementando aún más el problema de “restricciones presupuestarias blandas” que siempre han sufrido las autonomías.

Nada de lo visto en esta sección implica que el reparto actual de recursos entre las distintas administraciones españolas sea óptimo en algún sentido, o elimina la necesidad de articular mecanismos que permitan ajustar tal reparto de la forma más conveniente en cada momento. Pero resulta imposible alcanzar conclusiones claras y convincentes sobre suficiencia y equilibrio vertical en ausencia de un criterio objetivo que permita cuantificar las necesidades absolutas de gasto de las distintas administraciones. Tal criterio, sin embargo, no puede existir porque siempre habrá necesidades y deseos adicionales por cubrir que mucha gente puede considerar razonables. En la sección siguiente argumentaré que, en su ausencia, lo mejor es reformular el problema de una forma más operativa y que esta reformulación apunta a la necesidad de centrarnos en el reparto de herramientas fiscales entre administraciones en vez de en el reparto de recursos *per se*.

### 3. SUFICIENCIA Y EQUILIBRIO VERTICAL: UN ENFOQUE ALTERNATIVO

La doble queja de las autonomías sobre su eterna insuficiencia de recursos y el supuesto desequilibrio vertical del SFA en su contra tiene su origen en una concepción cuestionable y poco operativa de los conceptos de suficiencia y equilibrio vertical que podría resumirse en dos tesis: i) que existen unas necesidades objetivas y exógenas de gasto autonómico que sabemos cuantificar en términos absolutos y ii) que el SFA, y en última instancia la AC, ha de garantizar de una forma u otra los recursos necesarios para cubrirlos, nieve o trueno. En esta sección argumentaré que esto es, cuanto menos, simplista y que una forma más fructífera de pensar sobre estas cuestiones y sobre las reformas que podría necesitar el sistema en este ámbito ha de partir de dos ideas fundamentales. La primera es que el nivel de gasto de cualquier administración pública es una variable endógena que ha de determinarse de manera conjunta con la carga fiscal teniendo en cuenta los recursos disponibles y las preferencias de los ciudadanos sobre sus posibles usos. Y la segunda que, para que esta decisión sea consistente con el interés general, es importante que los gobiernos o parlamentos que la toman se vean forzados a tener en cuenta ambos lados de la ecuación al menos en el margen, esto es, tanto los beneficios que tendría un incremento marginal del gasto como los costes políticos de financiarlo mediante mayores impuestos. Esto viene a ser lo que se denomina en ocasiones el *principio de responsabilidad* (o equivalencia) *fiscal* (Olson, 1969).

Esta forma de plantear el problema lleva de manera natural a reformular los conceptos de suficiencia y equilibrio vertical en términos de instrumentos en vez de recursos y a no perder de vista los límites que marca la inevitable restricción presupuestaria ni los problemas de incentivos a los que pueden enfrentarse los gestores públicos cuando se incumple o debilita el principio de responsabilidad fiscal. Así pues, la cuestión a resolver no sería cuánto dinero ha de transferir el Estado a las CC. AA para que estas puedan ofrecer unos niveles de prestaciones “suficientes” (¿para quién?) sino cómo repartimos la caja de herramientas tributarias entre las CC. AA y la AC de forma que ambas administraciones estén en condiciones de pedir a los ciudadanos los recursos que necesitan para cumplir sus funciones, lo que de paso resolvería cualquier posible desequilibrio vertical.

Una complicación importante es que la responsabilidad fiscal de las CC. AA ha de conciliarse con un grado razonable de nivelación interterritorial. No se trata, por tanto, de que cada comunidad se busque la vida por su cuenta sino de algo más complicado. El principio de igualdad exige establecer mecanismos de nivelación que garanticen a todas las comunidades un nivel razonablemente homogéneo de gasto a igual esfuerzo fiscal, pero permite que después existan desviaciones al alza o a la baja sobre la norma en la oferta de bienes y servicios públicos siempre que éstas se financien con variaciones compensatorias en tributos autonómicos. En este contexto, la responsabilidad fiscal individual de las comunidades autónomas se aplicaría sólo en el margen (el que quiera extras por encima de lo que permite el sistema nivelado tendrá que pagárselos subiendo impuestos). Pero también es importante que, en la medida de lo posible, el gasto autonómico total se financie con impuestos autonómicos que sean fácilmente

identificables como tales por los ciudadanos y no con transferencias del Estado. Si las CC. AA necesitan más recursos tienen que poder obtenerlos, pero estos no pueden ser un regalo de la AC sin generar serios problemas de incentivos. Tienen que llegar de una forma que haga transparente para los ciudadanos que un mayor gasto siempre exige un mayor esfuerzo fiscal (por parte de alguien) y les traslade al menos una parte de ese coste.

¿Adónde nos lleva todo esto? Desde la perspectiva de la disponibilidad de herramientas sí que existe actualmente en España un cierto desequilibrio a favor de la AC, pues ésta dispone de un control en principio total sobre sus ingresos fiscales mientras que las CC. AA sólo tienen la capacidad de modular al alza o a la baja en torno a la mitad de sus ingresos ordinarios, lo que no está nada mal desde una perspectiva comparada pero restringe innecesariamente su capacidad de actuación y les ofrece una estúpida coartada para evadir sus responsabilidades fiscales. En consecuencia, sería aconsejable dotar a las CC. AA de mejores herramientas individuales y colectivas para recabar de sus ciudadanos los recursos que consideren necesarios para ejercer sus funciones de forma satisfactoria. Estas mismas herramientas tributarias han de servir también como mecanismo de reequilibrio vertical, permitiendo ajustar el reparto de recursos entre la AC y las CC. AA si se considera conveniente, pero siempre de una forma responsable.

¿Qué herramientas? El reciente informe de la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica (CERFA, 2017) sugería dos posibilidades complementarias: un mayor control para las autonomías sobre los instrumentos de copago en educación, sanidad y otras áreas y la creación de tramos autonómicos separados del IVA y los Impuestos Especiales cuyos tipos podrían ser fijados de forma colegiada por las CC. AA y cuyos rendimientos se repartirían en proporción a la población ajustada para mantener el equilibrio horizontal entre autonomías, evitando así que posibles ajustes en el reparto vertical de recursos beneficien en términos relativos a algunas autonomías en detrimento de otras.

A estos dos instrumentos quisiera añadir aquí un tercero: las escalas de referencia que se utilizan para calcular la recaudación normativa o teórica del IRPF y de otros tributos cedidos a las CC. AA con capacidad normativa. Estas tarifas son importantes porque la recaudación teórica que con ellas se calcula determina las aportaciones que las CC. AA han de hacer al Fondo de Garantía (FG) que canaliza el grueso de los recursos del SFA y que, convenientemente, se reparte por población ajustada. Así pues, si subimos los tipos de referencia, las CC. AA tendrán seguramente que subir sus tipos reales para obtener los recursos que tienen que aportar al FG, pero a diferencia de lo que sucedería si los subiera cada una *de motu proprio*, el grueso de esos recursos adicionales (un 75% bajo el modelo actual) se distribuirán de forma igualitaria. Como en el caso del IVA colegiado, por tanto, estamos ante un buen instrumento para realizar ajustes verticales sin generar (excesivos) desajustes horizontales.

Si las CC. AA quieren disponer de más recursos para mejorar sus servicios, deberían ser ellas las que soporten el coste político de las necesarias subidas de impuestos. Una forma de hacerlo sería revisar al alza, por decisión suya o al menos tras su petición

expresa, los tipos de los tramos autonómicos del IVA e Impuestos especiales y la tarifa de referencia del IRPF. La nueva ley de financiación en la que ha de concretarse la necesaria reforma del SFA debería fijar tanto los valores iniciales de estos tipos como algún mecanismo (cuyo diseño habría que estudiar con cuidado) para modificarlos, o al menos para solicitar su modificación al Congreso de los Diputados, por mayoría cualificada del Consejo de Política Fiscal y Financiera (excluyendo al Estado de la votación o al menos reduciendo su peso a estos efectos).

#### 4. CONCLUSIÓN

¿Están infrafinanciadas las CC. AA? ¿Es adecuado el reparto actual de recursos entre ellas y las demás administraciones públicas españolas? En este capítulo he argumentado que estas preguntas, tal como suelen formularse, son de imposible respuesta porque no existe una forma objetiva de calcular los recursos que cada administración necesitaría para ofrecer prestaciones “suficientes” ni hay garantía alguna de que fuese posible obtener tales recursos si llegásemos a cuantificarlos de alguna manera.

En cualquier caso, lo importante no es que podamos calcular a priori el volumen de gasto necesario para garantizar la suficiencia de las prestaciones públicas y su reparto óptimo entre administraciones, sino que acertemos en el diseño de mecanismos e instituciones que ayuden a que el proceso político genere resultados razonables en este ámbito. El objetivo ha de ser que este proceso termine produciendo una combinación de bienes y servicios públicos y cargas tributarias que se adecue lo mejor posible a las preferencias de los ciudadanos y a las posibilidades económicas del país. He argumentado que la mejor forma de acercarnos a este objetivo sería replantear el problema en términos de cómo repartir entre administraciones no los recursos disponibles sino las herramientas tributarias que permiten recabarlos de los ciudadanos. Esta es la forma de proceder más consistente con el principio de responsabilidad fiscal, que exige que todas las administraciones se vean forzadas, en la medida de lo posible y sin sacrificar la necesaria nivelación, a internalizar también los costes y no sólo los beneficios de sus decisiones. Reforzar este principio debería ser una de las prioridades de la próxima reforma del SFA.

Es muy posible que las Comunidades Autónomas necesiten, ahora o en el futuro, más recursos para poder cumplir sus funciones de forma satisfactoria. Pero esos recursos no pueden provenir de nuevas transferencias de la Administración Central del Estado, o de mayores porcentajes de cesión de los impuestos compartidos, porque al Estado tampoco le sobra el dinero y porque esto aumentaría todavía más el grave problema de riesgo moral que ya sufren unas CC. AA que se han ido acostumbrando a ser rescatadas por distintas vías. Sí podrían provenir, si los ciudadanos lo aprueban, del ejercicio al alza de una capacidad normativa autonómica en materia tributaria que seguramente convendría reforzar, pero actuando con cuidado para no generar inequidades horizontales por el camino. El esfuerzo adicional necesario para financiar una mejora en las prestaciones medias de las autonomías, por tanto, ha de ser colectivo

y no individual porque el *sálvese quien pueda* favorecería sólo a las comunidades de mayor renta. Los instrumentos más prometedores para esta tarea son el tramo autonómico del IVA e II. EE que propuso la CERFA (2017) y la tarifa de referencia para el cálculo de la recaudación normativa del IRPF, que merecería una atención mucho mayor como instrumento de política de la que ha recibido hasta el momento.

## Referencias

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (2009): Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. (BOE núm. 305, de 19/12/2009).

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (CERFA) (2018): “Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica”, en *Reforma de la financiación territorial: informes de las comisiones de expertos de 2017*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

[https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018\\_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf)

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (CPFF) (2016): *Informe global sobre los estudios presentados por las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía sobre el análisis del efecto de la aplicación del sistema de financiación previsto en la ley 22/2009, de 18 de diciembre*. Madrid.

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (2019): *Operaciones no financieras del sector administraciones públicas*. Madrid.

<http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/Publicaciones.aspx>

OLSON, M. (1969): “The principle of ‘fiscal equivalence’: the division of responsibilities among different levels of government”, *American Economic Review* 59(2), pp. 479-487.

---

## CAPÍTULO 2

# DESEQUILIBRIO VERTICAL EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: CAUSAS Y REMEDIOS

---

FRANCISCO PÉREZ GARCÍA\*  
Universitat de València e Ivie

### 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los debates más recurrentes en España en las últimas cuatro décadas ha sido el de los recursos considerados necesarios para la prestación de los servicios que han asumido las Comunidades Autónomas (CC. AA.). Planteada en un plano teórico, la suficiencia de recursos de un gobierno depende de los objetivos de gasto a financiar y tiene una respuesta simple: debe decidirse mediante acuerdo con los ciudadanos que votan y tributan, equilibrando el nivel de los servicios que estos desean recibir con su disposición a pagar impuestos. Sin embargo, en la práctica la solución no es tan sencilla en los Estados descentralizados, salvo que se cumplan dos condiciones: (i) que exista una distribución de bases tributarias que ofrezca una posibilidad real de que los distintos niveles de gobierno alcancen ese equilibrio financiero de forma completamente autónoma, sin contar con las decisiones de otro nivel de gobierno; y (ii) que la concepción del Estado sea compatible con que los gobiernos no se planteen compromisos de nivelación horizontal para limitar las consecuencias sobre la igualdad de oportunidades de las distintas capacidades fiscales de los territorios.

Todavía es menos sencillo responder a la pregunta de la suficiencia en un Estado como el español, que era centralizado y se descentralizó. En este caso hay que repartir unas fuentes tributarias que antes estaban concentradas, lo que implica una cesión de poder. Si las competencias son asumidas por los gobiernos regionales a distintos ritmos, y al mismo tiempo los niveles de prestación de los servicios públicos se van expandiendo, llegar a un acuerdo de reparto de fuentes es verdaderamente difícil, porque el objetivo de gastos a financiar es cambiante y el debate sobre la suficiencia todavía se complica más.

---

\* El autor agradece la colaboración de Juan Pérez Ballester y Silvia Mollá para la elaboración de la información utilizada, así como los comentarios y sugerencias de ambos y de José A. Pérez a un primer borrador del trabajo.

Por las razones señaladas, y en especial porque las competencias de las CC. AA. han sido resultado de una descentralización, la suficiencia no se ha dirimido en España entre los gobiernos regionales y sus contribuyentes, sino que ha implicado en el debate, desde el principio, a la Administración Central. La descentralización ha sido un proceso que ha prolongado la discusión de la suficiencia durante casi cuatro décadas, durante las cuáles las visiones del problema y las respuestas fueron cambiando, pero no hasta el punto de solucionarlo. La transferencia de competencias de gasto se puede dar por completada, pero no así la discusión sobre la cesión de poder tributario.

La fuente principal de financiación de las CC. AA. al principio del proceso fueron las transferencias verticales para cubrir el *coste efectivo de los servicios*. En ese escenario el *desequilibrio vertical* fue percibido pronto en forma de insuficiencias financieras. Las comisiones mixtas de valoración llegaban a acuerdos que debían permitir a las Comunidades cubrir el *coste efectivo* que el Estado realizaba en sus territorios, pero los gobiernos autonómicos recién constituidos no siempre consideraban que los recursos pactados cubrían sus necesidades de gasto, por tres razones. La primera que, con frecuencia, los acuerdos de traspasos se firmaban con información y experiencia asimétricas de los dos niveles de gobierno, lo que no generaba confianza. La segunda, que la desconfianza se agravaba al comprobarse el desigual despliegue de los servicios públicos en los territorios antes de los traspasos y, consiguientemente, las desigualdades de coste efectivo por habitante. La tercera razón, que el coste efectivo de los traspasos asumidos ignoraba expresamente la inversión nueva —excepto la que financiaba el Fondo de Compensación Interterritorial— lo que daba pie a afirmar, justificadamente, que existía una insuficiencia financiera de partida.

En un sistema de financiación regional basado en transferencias verticales el problema de la suficiencia de los gobiernos subcentrales tiene escasas posibilidades de resolverse mediante un acuerdo entre estos y sus contribuyentes, pues los impuestos que esos gobiernos recaudan en los territorios cubren una parte pequeña de los gastos. En esas circunstancias, es muy probable que unos actores contemplan las insuficiencias financieras como el resultado de un exceso de gasto o una falta de responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos, y otros como el reflejo de una cesión insuficiente de recursos del gobierno central para realizar una prestación de servicios equitativa entre los ciudadanos. Respondiendo a esa visión, el debate sobre la suficiencia en España ha sido eminentemente político y las partes implicadas en él interpretan con frecuencia que lo que está en juego es el reparto de poder, pues consideran que éste determina la distribución de los recursos y no unos criterios objetivos. Así sigue planteándose en España en los últimos años, pese a que el sistema de financiación de las Comunidades ya no es el inicial, pues en sus sucesivos cambios han ganado peso las fuentes tributarias y se ha reducido el peso de las transferencias verticales.

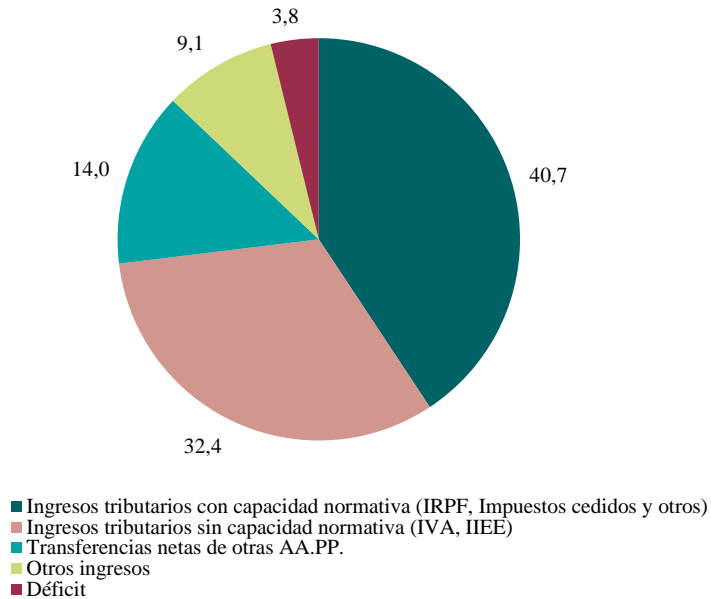
El Informe del Grupo de Trabajo para el análisis del efecto de la aplicación del actual sistema de financiación (CPFF, 2016), que resume los informes presentados por las CC. AA. sobre los efectos del actual Sistema de Financiación Autonómica, es un buen ejemplo de uno de esos puntos de vista: las Comunidades critican la insuficiencia de los recursos que el sistema aprobado en 2009 les ha proporcionado para financiar las

competencias autonómicas. Muchas Comunidades sostienen que existe un desequilibrio vertical en el reparto de los recursos públicos, a favor del Estado. La Administración Central no acepta esta valoración y sostiene que el acuerdo de 2009 buscó un equilibrio vertical, pero tras la llegada de la crisis los problemas de insuficiencia de recursos los padecen todas las administraciones y no solo las Comunidades, y son debidos fundamentalmente al ciclo económico. En consecuencia, la insuficiencia financiera se deriva de que las CC. AA. no se adaptan a la evolución de su restricción presupuestaria, que ahora es, fundamentalmente, el resultado de la recaudación de las fuentes tributarias pactadas. En paralelo, se propone el relato de que las autonomías no controlan el gasto, son despilfarradoras y fiscalmente irresponsables, repetido con frecuencia en los debates políticos y en los medios de comunicación.

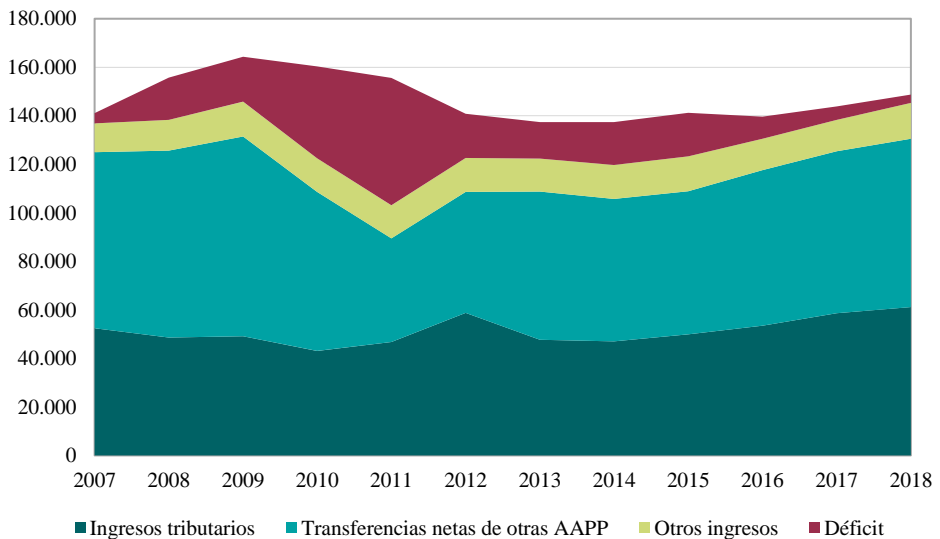
Es verdad que las fuentes de financiación de las Comunidades ya no son las iniciales y los ingresos tributarios han ganado peso en sus ingresos frente a las transferencias. El cambio de estructura financiera se debe a que, siguiendo las recomendaciones de la literatura especializada y de sucesivos informes de las comisiones de expertos creadas antes de revisar los modelos (Monasterio Escudero *et al.* 1995; Ministerio de Hacienda 2002), a los tributos cedidos inicialmente (llamados *tradicionales*) se les han ido sumado participaciones en los grandes tributos del Estado (IRPF, IVA, Impuestos Especiales [II. EE]), si bien en condiciones que no implican la misma capacidad tributaria para las Comunidades. Los porcentajes de cesión de esas figuras tributarias han aumentado a lo largo de los años, pero en el caso del IRPF la cesión ha ido acompañada de una creciente capacidad normativa, creándose una tarifa autonómica. En cambio, la capacidad normativa no ha sido cedida en el IVA y los II. EE, debido a los criterios impuestos por la Unión Europea (UE) para preservar la unidad de mercado (Ministerio de Hacienda 2002).

GRÁFICO 1  
Evolución de los ingresos de las CC. AA. de régimen común y de su estructura financiera, 2007-2018

a) Estructura porcentual de los ingresos, 2017



b) Evolución de los ingresos en millones de euros



Fuente: IGAE (2019b), Ministerio de Hacienda (2019) y elaboración propia.

Si se considera la suma de los ingresos provenientes de todas las fuentes tributarias que financian el nivel autonómico de gobierno en los últimos años, en 2017<sup>1</sup> representaba el 73,1% del total de gastos (gráfico 1, panel a). Esa diferencia la cubren transferencias verticales de varios tipos (que representan el 14% del gasto), otros ingresos de las CC. AA. (9,1%) y el déficit (el 3,8% del gasto). Pero es importante advertir que una parte importante de los ingresos tributarios de las CC. AA. proviene de la imposición indirecta, en la que estas administraciones carecen de capacidad normativa. La financiación proveniente del IVA y los II. EE se considera una transferencia en Contabilidad Nacional, como muestra el panel *b* del gráfico 1. Desde este punto de vista, el peso de las transferencias verticales es muy superior –sumando las derivadas de las participaciones en la imposición indirecta se elevan al 46,4% de los ingresos–, y quizás esa presentación refleja mejor los límites de la autonomía fiscal de las Comunidades a lo largo de la última década.

Los rasgos generales de la trayectoria de los ingresos de las Comunidades en ese periodo muestran: (i) un acentuado perfil pro-cíclico de los ingresos totales en la primera parte del periodo y más plano en la segunda, con un nivel en el año 2018 más similar en euros corrientes al de 2007, año base del actual modelo, que al primer año de aplicación del mismo (2009); (ii) una evolución de la estructura de financiación en la que las fuentes tributarias con capacidad normativa son minoritarias, y las transferencias verticales (suma de impuestos sin capacidad normativa y otras transferencias) representan un porcentaje muy elevado y acreditan una trayectoria muy irregular; (iii) una financiación con déficit que es más variable que la de las otras fuentes, y se muestra claramente contra-cíclica.

En este contexto, para analizar el desequilibrio vertical en la financiación de las CC. AA. durante la última década, en los tres apartados siguientes de este trabajo se plantean tres preguntas: (i) ¿en qué sentido(s) se habla de *desequilibrio vertical* en el sistema de financiación autonómica actual?; (ii) ¿cuáles son las causas, la dimensión y las consecuencias del mismo?; (iii) ¿es inevitable el desequilibrio vertical o se puede eliminar y, en ese caso, de qué forma?

## 2. SUFICIENCIA Y DESEQUILIBRIOS VERTICALES: ASPECTOS CONCEPTUALES

No está de más detenerse en algunas precisiones conceptuales, porque el uso de los mismos términos atribuyéndoles significados distintos no ayuda a clarificar los debates sino a prolongarlos. En ese sentido, hay que advertir que ni la suficiencia financiera se entiende siempre de la misma manera ni tampoco los desequilibrios verticales. Como resultado de lo anterior, también puede entenderse de manera diferente el objetivo —y el montante— de las transferencias de nivelación.

---

<sup>1</sup> 2017 es el último ejercicio para el que se dispone del detalle de fuentes tributarias consideradas. Los datos de Contabilidad Nacional que ofrece el panel a) del gráfico llegan a 2018 pero no permiten ese detalle.

## 2.1. DEFINICIONES

### 2.1.1. *Suficiencia*

La suficiencia de un gobierno regional es una situación de equilibrio de ingresos y gastos que puede contemplarse desde dos perspectivas:

Desde la perspectiva financiera, es la igualdad de sus ingresos no financieros con sus gastos no financieros, es decir, la ausencia de déficit. Siendo los ingresos por impuestos (T), las transferencias de otros gobiernos (Tr), los gastos (G) y el déficit (D), se pueden distinguir dos situaciones:

$$\text{– Suficiencia o equilibrio financiero: } T + Tr = G \quad (D = 0) \quad (1)$$

$$\text{– Insuficiencia financiera: } T + Tr < G \quad (D > 0) \quad (2)$$

Desde la perspectiva de la autonomía fiscal, es la situación en la que sus facultades o competencias tributarias le permiten generar ingresos fiscales suficientes para cubrir sus gastos, es decir, la suficiencia se entiende como disponer de un poder tributario autónomo suficiente. En ese caso se puede hablar de:

$$\text{– Suficiencia fiscal: } T = G \quad (D = 0) \quad (3)$$

$$\text{– Insuficiencia fiscal: } T < G \quad (Tr \geq 0) \quad (D \geq 0) \quad (4)$$

En ambos casos, la suficiencia implica ausencia de déficit, pero en el primero ese objetivo se podría alcanzar mediante la suma de ingresos tributarios y transferencias, mientras que en el segundo no deberían existir transferencias para existir suficiencia. Cuando existe insuficiente autonomía fiscal, esta puede ir acompañada de distintas combinaciones de transferencias (positivas o nulas) o déficit (también) para igualar ingresos a gastos. La escasa autonomía fiscal no implica necesariamente insuficiencia financiera, pues el desequilibrio entre ingresos tributarios y gastos no financieros puede ser cubierto mediante transferencias verticales de nivelación y no existir déficit. Ahora bien, cuando eso no sucede la insuficiente autonomía fiscal derivará en insuficiencia financiera. Dado que esa posibilidad existe, en un contexto de insuficiente autonomía fiscal —las Comunidades no pueden resolver solas sus problemas de ingresos— y también de insuficiencia financiera —hay déficit— no es sorprendente que las dos acepciones de la insuficiencia se presenten ligadas y se vea a la primera como causante de la segunda.

Por otra parte, la insuficiencia financiera de un gobierno regional puede tener origen en una falta de autonomía fiscal o no: un Estado puede padecer déficit pese a tener todo el poder tributario, si sus gastos e ingresos se desacoplan. Ahora bien, a diferencia de lo que sucede a un Estado, la insuficiencia financiera de las regiones puede deberse a esas mismas causas y, además, derivarse de la falta de autonomía fiscal que le impide reaccionar a un aumento de sus necesidades de gasto. Por ejemplo, si sus gastos no financieros se refieren fundamentalmente a prestaciones sociales, servicios sanitarios y

educativos, su dinámica responde a la de la población y no necesariamente a la de las capacidades fiscales transferidas. Cuando las regiones carecen de facultades tributarias para tomar decisiones adecuadas para cubrir sus gastos, si las transferencias —su otra fuente de financiación— tampoco le permiten cubrirlos la insuficiencia financiera se hace presente como reflejo de la insuficiencia del poder tributario y el gobierno regional mira al central, que si dispone de ese poder, como responsable de la situación.

Existe un acuerdo bastante amplio en que los instrumentos fiscales en manos de las Comunidades siguen siendo insuficientes, pues una parte sustancial de los ingresos tributarios se obtienen de manera pasiva, sin capacidad de incidir en los mismos. Sin embargo, las respuestas que se proponen a ese problema se dirigen en dos direcciones diferentes, que parecen prestar atención a cada una de las acepciones de la suficiencia: (i) las que contemplan sobre todo la insuficiencia financiera reclaman mayores transferencias verticales de nivelación; y (ii) las que contemplan básicamente una insuficiencia fiscal proponen ampliar la autonomía tributaria de las Comunidades.

### 2.1.2. *Desequilibrio vertical*

Detengámonos también en otro concepto usado con distintos significados. Podemos entender por desequilibrio vertical la situación en la que el conjunto de los gobiernos regionales dependen de las transferencias de nivelación para cubrir sus gastos agregados, aunque no tengan déficit. En ese caso es evidente que no existe correspondencia entre la distribución vertical de los gastos y de los ingresos tributarios, es decir, que hay insuficiencia fiscal en el sentido que define la condición (4), pero no necesariamente la hay financiera.

La magnitud de ese desajuste puede deberse a la distribución de competencias de ingresos y gastos entre niveles de gobierno en el momento inicial, pero también a las decisiones posteriores de cada nivel de gobierno, en ambos sentidos. Por ejemplo, si en un momento  $t=1$  hay un desequilibrio vertical ( $DV_1=TA_1-GA_1$ ) y en  $t=2$  el nivel de gobierno subcentral aumenta sus gastos, pero no puede aumentar sus ingresos tributarios debido a su limitada autonomía fiscal, el desequilibrio vertical crecerá ( $DV_2>DV_1$ ). En ese caso, si no aumentan las transferencias de nivelación vertical aumentará el desequilibrio financiero (o aparecerá si no lo había). En cambio, si las transferencias de nivelación aumentan tanto como lo ha hecho el desequilibrio vertical, el desequilibrio financiero (déficit) sigue sin existir.

En ese mismo sentido, si el gobierno central reduce sus transferencias de nivelación vertical, *ceteris paribus*, el desequilibrio vertical ( $DV_1=TA_1-GA_1$ ) no variará, pero surgirá un desequilibrio financiero en el gobierno subcentral, o aumentará si ya existía. Por otra parte, si el gobierno central ejerce su poder tributario de manera que afecta a los ingresos fiscales de los gobiernos subcentrales, el desequilibrio vertical se verá afectado ( $TA_2<TA_1$ ), y se transformará en un desequilibrio financiero si no se gestionan las transferencias de nivelación vertical con criterios compensatorios de la pérdida de ingresos tributarios padecida por los gobiernos regionales.

En definitiva, tras un desequilibrio vertical puede existir tanto una descentralización limitada del poder tributario como una evolución del gasto regional desacompañada con la recaudación fiscal. Ese desacoplamiento puede derivarse de decisiones que afectan tanto a la evolución de los gastos como de los ingresos tributarios. En los primeros podemos considerar que la autonomía de los gobiernos regionales es prácticamente plena –aunque en ocasiones se ven obligados a atender gastos que resultan de mandatos del gobierno central-, pero en los últimos pueden influir tanto las decisiones de los gobiernos subcentrales como las del gobierno central si, como sucede en España, el segundo conserva facultades tributarias importantes sobre las fuentes de ingresos de las que se financian las Comunidades. Por tanto, los desequilibrios verticales reflejan varias cosas: (i) los acuerdos/desacuerdos entre niveles de gobierno sobre el reparto de las fuentes de financiación; (ii) las decisiones autónomas sobre ingresos y gastos de los gobiernos regionales; (iii) las decisiones del gobierno central que afectan financieramente a los subcentrales, tanto por el lado de los gastos a los que estos se ven obligados como, sobre todo, en materia tributaria y de transferencias verticales.

### 2.1.3. *Equidad vertical*

En ocasiones se habla de *equidad vertical* como un objetivo que consiste en evitar los desequilibrios verticales mediante transferencias de nivelación vertical, es decir, como una situación en la que el desequilibrio vertical no equivale a una necesidad de incurrir en déficit. En otras palabras, la equidad vertical garantiza al conjunto de los gobiernos subcentrales recursos suficientes para financiar la totalidad de sus gastos, sea mediante sus fuentes tributarias, sea mediante transferencias verticales.

Cuando se habla de la equidad vertical como un equilibrio vertical se hace uso de una definición equivalente a la de suficiencia financiera de la condición (1). En ese caso, la noción desequilibrio asociada a la equidad vertical es equivalente a la de insuficiencia financiera descrita por la condición (2) y distinta de la acepción de desequilibrio comentada en el epígrafe anterior, que lo entendía como la diferencia entre gastos e ingresos tributarios de los gobiernos subcentrales. En la acepción de desequilibrio vertical que se deriva de la equidad vertical solo hay desequilibrio si las transferencias verticales no cubren esa diferencia entre gastos e ingresos y, en consecuencia, se genera déficit. Por tanto, se trata de una definición de desequilibrio vertical más restrictiva que la anterior porque podría haber equilibrio vertical en este sentido (ausencia de déficit) y, sin embargo, existir desequilibrio vertical en el otro, es decir, necesidad de transferencias verticales.

La diferencia entre las dos acepciones de desequilibrio vertical importa para establecer cuándo este desaparece y cómo puede desaparecer. Los instrumentos para alcanzar el equilibrio vertical entendido como equidad vertical pueden ser de tres tipos: (i) aumento de la presión fiscal subcentral en los tributos que controlan las regiones; (ii) ampliación de la capacidad fiscal de las regiones mediante el establecimiento de nuevos tributos, ampliación de los cedidos o mayores competencias normativas en los mismos; (iii) aumento de las transferencias de nivelación verticales. Este último instrumento

implica, sin embargo, que siga existiendo desequilibrio vertical de acuerdo con la primera acepción de este desequilibrio.

En resumen, hay dos formas de aproximarse a los desequilibrios verticales. La primera los contempla como un resultado de la dificultad de dotar a las Comunidades de suficiente poder tributario, pero considera que puede haber razones para ello y no se preocupa tanto de que existan los desequilibrios verticales sino de que de estos se deriven déficits, por cualquiera de las causas mencionadas (Pérez García *et al.* 2013, 2017; Fernández Leiceaga 2015). La segunda contempla estos desequilibrios como un resultado de la falta de voluntad política de dotar a las Comunidades de poder tributario y se preocupa más bien de que esos desequilibrios verticales desaparezcan, al menos para las Comunidades con mayor capacidad fiscal (Bosch Roca 2009; Bassols i Santamaria, Bosch Roca y Vilalta Ferrer 2010; López i Casasnovas 2017).

## 2.2. DESEQUILIBRIOS VERTICALES Y HORIZONTALES: ¿ES POSIBLE SEPARARLOS?

Una de las implicaciones de estas dos diferentes aproximaciones es que suelen llevar aparejada una distinta visión de las relaciones entre los desequilibrios verticales y horizontales. Mientras los desequilibrios verticales tienen que ver con el reparto de competencias de gasto y fuentes tributarias entre niveles de gobierno, los desequilibrios horizontales se derivan de las diferencias en necesidades de gasto entre territorios, así como también de diferencias de capacidad fiscal, relacionadas por lo general con la renta y riqueza de los mismos. Dada la frecuencia y el alcance de esas últimas diferencias entre las regiones, cualquier reparto de fuentes tributarias entre niveles de gobierno suele implicar que los gobiernos regionales tengan distinta capacidad de obtener ingresos a partir de dichas fuentes, es decir, posean distinta capacidad fiscal. Esas diferencias o *desequilibrios horizontales* son, en teoría, fácilmente separables de los desequilibrios verticales que acabamos de considerar. Sin embargo, en la práctica ambos aparecen entremezclados cuando existen objetivos de nivelación horizontal.

Sin estos compromisos de nivelación horizontal todo es más sencillo. Pensemos en un Estado federal como EE. UU., en el que los gobiernos de los Estados y el gobierno federal cuentan con bases fiscales amplias. Gracias a ello, cada gobierno subcentral puede establecer autónomamente la presión fiscal que considera adecuada a sus objetivos de gasto, sin depender de transferencias de nivelación vertical. Como a pesar de la existencia de diferencias de capacidad fiscal entre los gobiernos subcentrales no existen objetivos de nivelación horizontal más allá de los perseguidos por las políticas federales de gasto, las diferencias de recursos a nivel subcentral no son un problema político, ni se cubren con transferencias de nivelación, ni verticales ni horizontales. En ese contexto, la insuficiencia se entiende exclusivamente como un problema financiero y no como una cuestión de falta de autonomía ni de solidaridad, pues la autonomía es completa y la nivelación no es un objetivo.

Sin embargo, en otros países de corte federal —en particular en España— el marco de referencia es diferente en ambos sentidos: (i) la autonomía fiscal de los gobiernos

subcentrales es limitada y a estos les es difícil, o simplemente imposible, resolver autónomamente sus problemas de suficiencia financiera, sin contar con el gobierno central y sus transferencias de nivelación vertical; (ii) los compromisos de solidaridad interregional sí son de naturaleza política y rango constitucional, y también esto hace relevante el papel del gobierno central como árbitro de la nivelación horizontal.

En algunos países federales en los que existen compromisos de nivelación horizontal estos se hacen operativos mediante transferencias verticales. Así sucede en España, donde se combinan las aportaciones de los gobiernos regionales al Fondo de Garantía y las aportaciones del gobierno central a este y otros fondos. Pero los recursos siempre llegan a las Comunidades como transferencias del gobierno central. En estas circunstancias, hay desequilibrios verticales y horizontales y ambos problemas son abordados con transferencias de un gobierno de nivel superior, difíciles de diferenciar de las transferencias verticales. Por consiguiente, la mezcla de ambos desequilibrios está servida en la práctica, porque se abordan con el mismo instrumento.

El panorama se complica todavía más si el desequilibrio horizontal se acentúa porque la distribución de las transferencias de nivelación vertical del gobierno central a los subcentrales no responde a las necesidades objetivables de los territorios, sino que mantiene la desigual geografía de financiación y prestación de servicios públicos proveniente del Estado centralizado previo y reflejada en el coste efectivo.

En este contexto, las transferencias verticales pueden ser vistas desde tres perspectivas, no solo diferentes sino también complementarias:

- (i) La de la autonomía: las transferencias son un reflejo de la falta de autonomía fiscal de las Comunidades, porque si esta fuera completa dependerían de sus ingresos tributarios y no de las transferencias del gobierno central. Algunas propuestas orientadas a reforzar la autonomía se centran en esta aproximación y, tras reconocer la heterogeneidad de la capacidad fiscal, proponen que al menos las regiones ricas no dependan de las transferencias verticales, aunque reciban transferencias verticales y/o horizontales las que lo necesiten.
- (ii) La de la suficiencia: las transferencias son la demostración de una insuficiencia financiera originada por un reparto inadecuado de recursos entre niveles de gobierno, pues todas las Comunidades necesitan transferencias niveladoras para cubrir una parte de sus gastos. Desde esta perspectiva, lo que suceda con las transferencias verticales es clave para cubrir el gasto de las comunidades y la responsabilidad de las mejoras es del gobierno central.
- (iii) La de la solidaridad: las transferencias verticales son una exigencia de los compromisos de nivelación horizontal interterritorial que el marco constitucional reconoce en España, con importantes diferencias de capacidad fiscal. Sin ellas no se garantizaría una similar capacidad de prestación de los servicios públicos que tienen encomendados las Comunidades. Esa solidaridad debe ser gestionada con la intervención del gobierno central porque de otro modo se coloca a unas regiones como cedentes de recursos a

otras, mientras que la solidaridad es un compromiso entre el conjunto de los ciudadanos españoles.

En estas tres dimensiones de las transferencias pueden ser planteados diversos problemas a resolver. En este sentido, se puede considerar deseable reducir las para reforzar la autonomía, aumentarlas para mejorar la suficiencia financiera o modificar su reparto para mejorar la solidaridad. Las tres aproximaciones están presentes en el debate, y con frecuencia entremezcladas. Un resumen muy sintético de las opiniones de los expertos sobre las mismas podría ser el siguiente: (i) se considera deseable reforzar la autonomía fiscal de las Comunidades para incentivar su responsabilidad (rendición de cuentas) y prudencia financiera; (ii) si existe o no una insuficiencia financiera de las Comunidades es el resultado de una valoración política y, visto que el debate entre gobiernos sobre esta materia no tiene fin, se propone acotarlo lo más posible reforzando la autonomía; (iii) se puede analizar técnicamente la lógica de los acuerdos de distribución de recursos entre niveles de gobierno, los resultados de los mismos y si se cumplen o no; (iv) el compromiso constitucional de que debe existir nivelación horizontal interterritorial es un dato, pero no se precisa legalmente (el art. 15 de la LOFCA habla de “el nivel mínimo”), ni existe acuerdo político que concrete si el alcance de la nivelación debe ser total o parcial, advirtiéndose que la nivelación total puede plantear un problema de incentivos para la responsabilidad fiscal; (v) las diferencias de recursos entre comunidades son demasiado elevadas para que la nivelación horizontal resulte creíble.

En cuanto a las opiniones de las administraciones, la central no desea más autonomía fiscal de las comunidades, niega que exista insuficiencia y no se pronuncia claramente sobre la intensidad de la solidaridad. Las regiones ricas desean más autonomía y menos solidaridad (más o menos abiertamente), y las menos ricas prefieren una nivelación total. Unas y otras Comunidades consideran que existe un problema de insuficiencia, derivado tanto de las valoraciones iniciales de las competencias cedidas como del incumplimiento de los compromisos de reparto de recursos alcanzados en 2009, ejecutados fundamentalmente en base a criterios decididos unilateralmente por la Administración Central.

### 2.3. MÁS AUTONOMÍA: ¿CUESTIÓN DE INSTRUMENTOS?

El reconocimiento de la imposibilidad de identificar la suficiencia de recursos con criterios técnicos y la dificultad de hacerlo mediante acuerdos políticos inclina a muchos especialistas a renunciar a dar una respuesta al problema de la suficiencia y buscar una alternativa al mismo mediante el refuerzo de la autonomía fiscal. Según este punto de vista, el debate sobre la suficiencia y el importe de las transferencias verticales se eliminaría de raíz si los gobiernos regionales pudieran financiarse por completo a partir de sus bases tributarias territoriales.

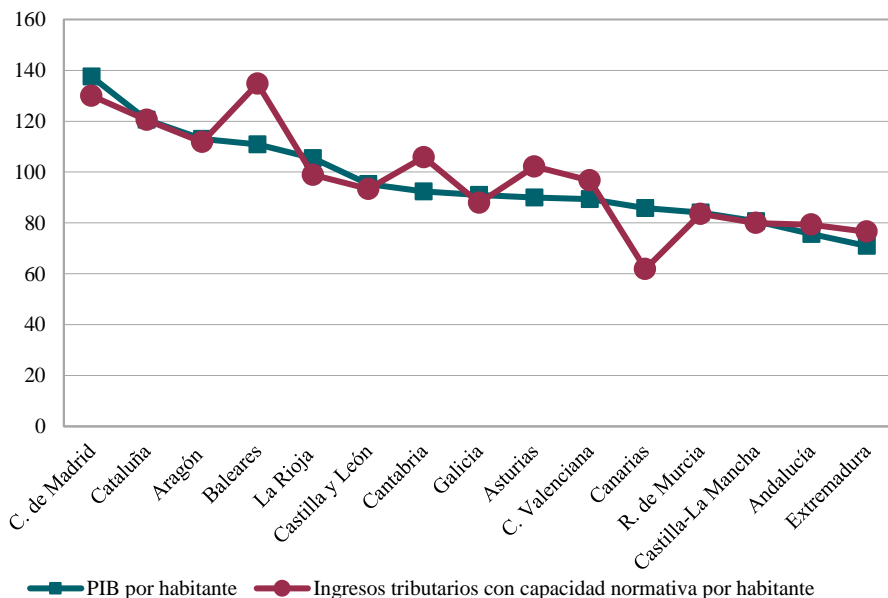
Sin embargo, esta posición no resuelve el problema por tres motivos: (i) se ha avanzado mucho en la cesión de bases tributarias a las CC. AA. pero no cubren sus gastos y parece difícil progresar mucho más en esa dirección; (ii) sobre una parte

sustancial de sus bases tributarias (los impuestos indirectos) las CC. AA. no tienen capacidad normativa y es difícil que la tengan; (iii) las implicaciones del ejercicio de la autonomía son distintas entre las Comunidades porque las diferencias de capacidad fiscal son notables.

Para advertir el alcance de los dos primeros motivos recuérdese que, como hemos visto en el gráfico 1, la mayor parte de los ingresos de las CC. AA. son tributarios, pero con las limitaciones señaladas. En ocasiones se sitúa a España entre los países con una amplia descentralización fiscal (OCDE 2019) pero, siendo cierto que la territorialización de las bases tributarias podría ir poco más allá en España, también lo es que las participaciones territorializadas en los impuestos indirectos otorgan a las Comunidades una nula capacidad normativa. Por si esto fuera poco, en estos tributos y en el IRPF los gobiernos regionales no tienen capacidad efectiva de gestión, por más que estén presentes en algunos órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En cuanto al alcance del tercer motivo, el gráfico 2 muestra las diferencias de recaudación territorializada por habitante en los tributos que financian a las Comunidades y en los que estas tienen capacidad normativa. Las diferencias son similares a las existentes en PIB *per cápita*, de modo que una región puede doblar a otra en capacidad fiscal.

GRÁFICO 2  
Diferencias de ingresos tributarios y renta por habitante de las CC. AA. de Régimen Común. 2018 (CC. AA. de Régimen Común=100)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2019), INE (CRE) y elaboración propia.

En ese escenario, si una Comunidad rica y una de menor desarrollo toman medidas para aumentar su recaudación en un 10% la primera contará con un aumento de los recursos por habitante que doblará al de la segunda, por habitante. Por tanto, una de dos: (i) ejercer la autonomía se convierte en la causa de un aumento de las disparidades de recursos públicos; (ii) si no se desea que esto suceda, para compensar el resultado de esas decisiones autónomas será necesario revisar las transferencias de nivelación horizontal, lo que impide que la profundización de la autonomía cierre el debate sobre la suficiencia, al menos en las regiones pobres<sup>2</sup>.

Por tanto, parece imposible alcanzar el triple objetivo de: (i) cerrar la discusión sobre la suficiencia con más autonomía; (ii) respetar las restricciones europeas para la cesión de capacidad normativa en imposición indirecta a las regiones; y (iii) mantener amplios compromisos de nivelación interterritorial. Se trata de un trilema o, si se prefiere, tomando como dado el marco normativo de la UE, un dilema de difícil solución: cerrar el debate sobre la suficiencia aumentando la autonomía fiscal y mantener compromisos de nivelación no parecen objetivos compatibles y al alcance de todas las Comunidades. En el escenario armonizado de la UE, solo se podría reforzar la autonomía fiscal concentrando más la cesión de tributos a las CC. AA. en el IRPF; pero eso acentuaría las diferencias de capacidad fiscal y, si estas se corrigen con transferencias de nivelación, eso implica reconocer insuficiencias financieras de las regiones pobres y al corregirlas se plantean dos problemas: (i) se pueden neutralizar los incentivos a ejercer la autonomía por parte de las regiones pobres (y también de las ricas, si no quieren incurrir en los costes políticos que las primeras evitan); (ii) sigue siendo necesario establecer cuáles son las necesidades de gasto y las recaudaciones normativas para calcular las transferencias de nivelación, con la problemática conocida que ello plantea.

Por consiguiente, si los compromisos constitucionales obligan a la Administración Central a nivelar las diferencias de capacidad fiscal, la discusión sobre la suficiencia continúa implicándola y la recomendación de una mayor autonomía fiscal no tiene el efecto sanador que se le supone. Es verdad que podría sacar del debate a algunas Comunidades más desarrolladas, como ya sucede con las forales, pero eso implicaría ampliar el perímetro del dualismo financiero público que ya existe y tan perjudicial resulta para la equidad entre los ciudadanos que viven en distintos territorios.

El *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de la Financiación Autonómica* (González Sánchez, M. et al. 2017) refleja el intenso debate que se produjo en su seno sobre la cuestión de la suficiencia y en el que se llegó a acuerdos frágiles. Por una parte, se reconocía que no existe una respuesta técnica a la cuestión de la suficiencia, sino que la solución ha de ser política. Es decir, son los gobiernos los que han de decidir cuánto quieren gastar y lo mejor es que cada nivel de gobierno decida esto en diálogo con sus contribuyentes. Para avanzar en esa dirección los expertos están de acuerdo en

---

<sup>2</sup> El argumento es válido, aunque las transferencias de nivelación de partida se hayan hecho en base a recaudaciones normativas en el momento inicial. Si en periodos sucesivos las comunidades ejercen su autonomía tributaria es lógico que retengan los ingresos que de ello se derivan, pero con una misma decisión esos ingresos pueden ser muy distintos entre comunidades.

reforzar los instrumentos para el ejercicio de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal. Pero hay que ser conscientes de que esta recomendación no resuelve el dilema planteado entre autonomía y solidaridad, que en el caso español es claro y está indisolublemente ligado a la cuestión de la suficiencia. Por tanto, las decisiones políticas deberán contemplar la globalidad del problema para ofrecer verdaderas soluciones al mismo.

En relación con esta dificultad, la declaración del Informe de que las limitaciones para el avance de la autonomía podrían reducirse mediante un conjunto de mejoras en los instrumentos que la hacen efectiva está bien encaminada, pero no evita el dilema y, por tanto, no nos libra de analizar la suficiencia.

### **3. SUFICIENCIA, EQUILIBRIO Y DESEQUILIBRIO VERTICAL**

La comisión de expertos debatió ampliamente cómo elaborar referencias técnicas útiles para el debate político sobre la suficiencia, analizando con esa finalidad la evolución de los ingresos y los gastos de las administraciones y, en particular, de las CC. AA. El texto consensuado por la comisión sobre esta cuestión recoge ese análisis, existiendo en su elaboración una fuerte controversia entre algunos de sus miembros<sup>3</sup>.

El análisis de la suficiencia del Informe considera que la aprobación del sistema de financiación de 2009 se basa en un acuerdo político entre gobiernos y que, como tal, puede entenderse que define un equilibrio vertical en el año base (2007), en la segunda de las acepciones del término precisadas en el apartado 2.1 de este trabajo: equidad vertical y ausencia de déficit. Es decir, se trataba de una distribución de los recursos capaz de ofrecer un equilibrio financiero entre ingresos y gastos de las Comunidades, compatible con un desequilibrio vertical en el primero de los sentidos definidos: necesidad de transferencias de nivelación para igualar los ingresos tributarios con los gastos.

La doble pregunta sobre la suficiencia a la que han buscado respuesta el citado Informe y otros trabajos (Pérez García *et al.*, 2013, 2017) es: (i) si ese equilibrio financiero entre ingresos y gastos autonómicos acordado en  $t=0$  se ha mantenido a lo largo del tiempo; y (ii) si se puede considerar que el acuerdo sobre la suficiencia se ha cumplido, o no. La respuesta a la primera pregunta es evidentemente negativa, dada la trayectoria del déficit de las comunidades, pero se puede interpretar que ese problema es consecuencia de la evolución de la economía. Así pues, la segunda pregunta es la fundamental y la respuesta correspondiente puede basarse en dos vías de análisis que se complementan, si bien ambas conducen a la misma conclusión negativa: (i) cómo han evolucionado los recursos de las Comunidades en comparación con las necesidades que deben atender; (ii) la incidencia negativa en los ingresos de las CC. AA. de las decisiones de la Administración Central, derivadas de su capacidad de ejercer el poder tributario y

---

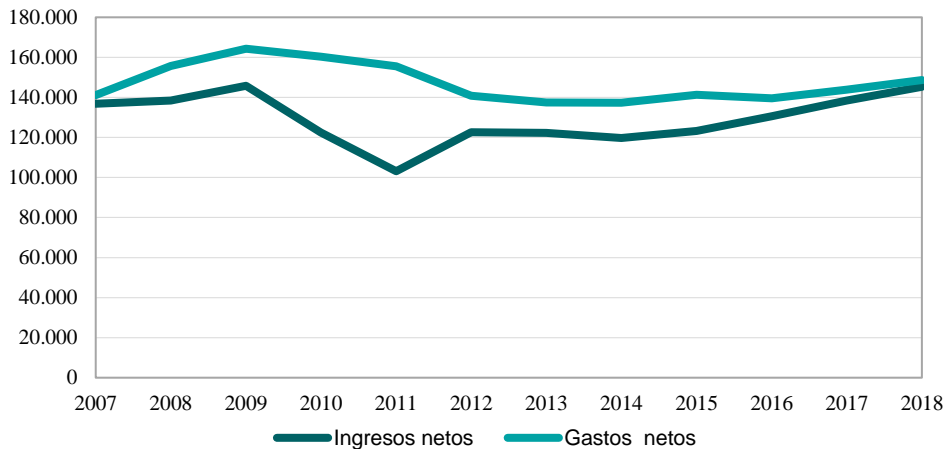
<sup>3</sup> Se reflejan explícitamente en el voto particular de De La Fuente y Lagares (2017), nombrados por la Administración Central, y desde otra perspectiva en el de López i Casasnovas (2017), nombrado por la Comunidad de Illes Balears.

governar el sistema de financiación, haciéndolo en este caso en perjuicio de las Comunidades. Ambas vías son consideradas a continuación.

### 3.1. RECURSOS Y NECESIDADES DE LAS COMUNIDADES

Un objetivo central de la discusión sobre la suficiencia es determinar si los ingresos pueden cubrir los gastos. El argumento utilizado para cuestionar que esa discusión pueda ser objetivada es que los gastos públicos se justifican por las necesidades a cubrir y que su valoración es política. En efecto lo es, pero en el contexto que venimos considerando esa valoración política se abordó en 2009, cuando se acordó un modelo de financiación al que se le suponía capacidad de ofrecer un equilibrio financiero a partir de un determinado *mix* de tributos y transferencias y un cálculo de necesidades basado en variables poblacionales (fundamentalmente) y territoriales (complementariamente). Un análisis de la evolución de los ingresos y gastos de las CC. AA. durante la última década muestra que ese equilibrio financiero se perdió pronto (gráfico 3): al principio porque los gastos crecieron más que los ingresos; y a partir de 2009 porque estos cayeron y se mantuvieron alejados de los niveles de gasto, y no solo los corrientes sino también los iniciales. El área delimitada por las dos líneas del gráfico ofrece una representación de la insuficiencia financiera observada.

GRÁFICO 3  
Evolución del desequilibrio financiero de las CC. AA. de Régimen Común (I):  
Ingresos y gastos netos observados<sup>1</sup>, 2007-2018 (millones de euros)



<sup>1</sup> Los ingresos incluyen las transferencias recibidas de otras AA. PP. netas de las realizadas a otras AA. PP. Los gastos no incluyen las transferencias realizadas a otras AA. PP. (ya que se computan como un menor ingreso).

Fuente: IGAE (2019b) y elaboración propia.

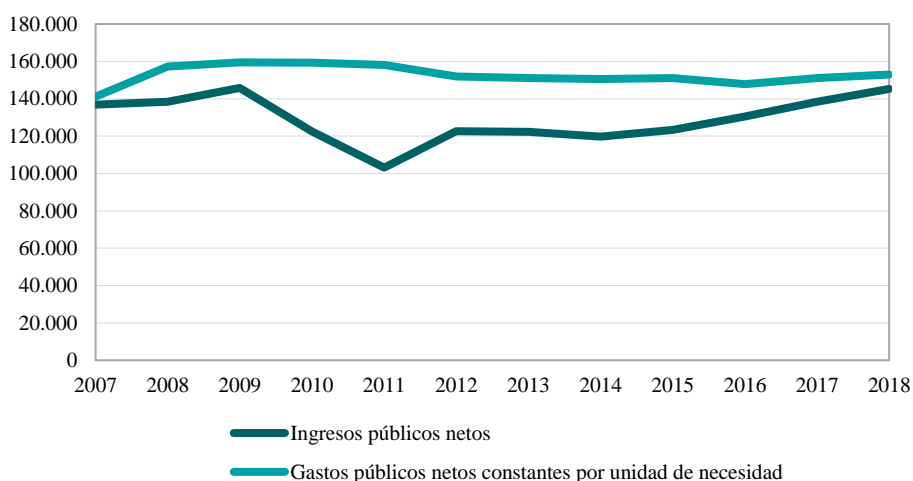
Establecer unos criterios para el cálculo de las necesidades y alcanzar un acuerdo sobre los mismos es clave para evaluar la trayectoria del gasto y calcular las transferencias de nivelación, sean estas horizontales o verticales, que se precisan. Los sucesivos modelos de financiación -el actual y también los anteriores— así lo han hecho, basándose fundamentalmente en referencias demográficas dado que los servicios que prestan las Comunidades tienen como destinataria principal a la población. Aunque el sistema de 2009 usa esas variables para distribuir recursos entre las Comunidades, lo razonable es que esos mismos criterios sirvan de referencia para estimar la evolución temporal de las necesidades y evaluar su trayectoria en comparación con los recursos (López-Laborda y Zabalza Martí, 2011; Pérez García y Pérez Ballester, 2019).

En el gráfico 4 puede observarse que si el gasto del conjunto de las CC. AA. de régimen común hubiera sido el mismo por unidad de necesidad a lo largo de los años de aplicación del modelo actual, la diferencia entre gastos e ingresos hubiera sido mayor incluso que la observada y, por tanto, la dimensión de la insuficiencia también. Así pues, el déficit observado se debe a la evolución de los ingresos, y no a que los gastos hayan seguido una dinámica superior a la de las necesidades. En realidad el déficit se ha contenido mediante una reducción del gasto por unidad de necesidad, que ha sido más intenso en las funciones de gasto no dirigidas a los servicios públicos fundamentales (SPF) (*resto de funciones*). (Zabalza Martí, 2019) caracteriza la respuesta al stress financiero de las Comunidades como una combinación de ajuste de gastos y endeudamiento.

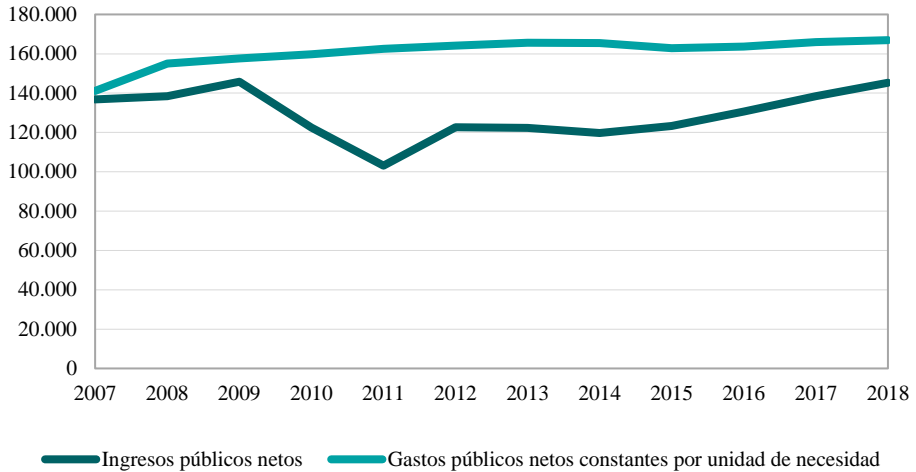
GRÁFICO 4

**Evolución del desequilibrio financiero de las CC. AA. de Régimen Común (II):  
Ingresos netos observados y gasto neto constante por unidad de necesidad, 2007-2018  
(millones de euros)**

**a) Gasto en SPF constante por unidad de necesidad + gasto efectivo en resto de funciones**



**b) Gasto en SPF y en resto de funciones constante por unidad de necesidad**



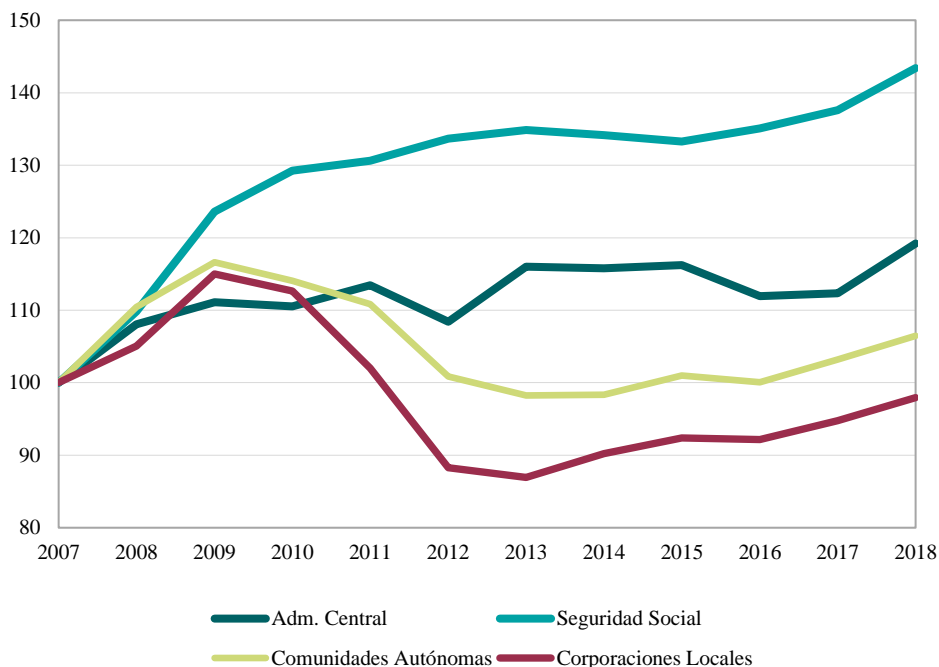
<sup>1</sup> Los ingresos incluyen las transferencias recibidas de otras AA. PP. netas de las realizadas a otras AA. PP. Los gastos no incluyen las transferencias realizadas a otras AA. PP. (ya que se computan como un menor ingreso).

Fuente: IGAE (2019a, 2019b), Ministerio de Hacienda (varios años) y elaboración propia.

A la vista de estos resultados, la tesis del despilfarro de las CC. AA. puede defenderse con ejemplos concretos de malgasto —que también pueden encontrarse sin dificultad, ni menor dimensión en otras administraciones, la central y la local—, pero es insostenible en términos generales, sin perjuicio de que las distintas administraciones puedan mejorar su eficiencia. Tampoco se puede afirmar que las Comunidades hayan sido menos austeras que las Administraciones Centrales, sino más bien lo contrario, como muestra el gráfico 5, en el que se representa la evolución de sus gastos. Tomando como base el año 2007. Mientras el nivel de gasto de las Comunidades en 2018 no alcanza el índice 110, el de la Administración Central se aproxima a 120 y el de la Seguridad Social supera el 140.

GRÁFICO 5

Evolución del gasto total neto de las Administraciones Públicas<sup>1</sup>, 2007-2018 (2007=100)



<sup>1</sup> Los gastos no incluyen ni las transferencias realizadas a otras AA. PP. (ya que se computan como un menor ingreso) ni las ayudas realizadas a las instituciones financieras por la Administración Central.

Fuente: IGAE (2019c) y elaboración propia.

### 3.2. LA AUTONOMÍA FISCAL

La escasez de recursos de las Comunidades no es una característica singular de estas administraciones, pero las circunstancias en las que los gobiernos regionales afrontan el problema sí lo son (sirviendo como contraejemplo lo que sucede en las Corporaciones Locales). Su limitada autonomía fiscal y las asimetrías de capacidad fiscal entre ellas limitan sustancialmente la capacidad de los instrumentos de los que disponen las Comunidades para responder a las insuficiencias. En este sentido, es pertinente la llamada de atención de la comisión de expertos acerca de que el problema de la suficiencia debe abordarse reforzando los instrumentos fiscales de las Comunidades. Sin embargo, la mejora de las herramientas fiscales no es capaz, por sí sola, de evitar tener que acordar criterios de suficiencia como aseguran algunos expertos (De la Fuente Moreno y Lagares Calvo, 2017). Considero inevitable establecer esos criterios en el momento de aprobación del sistema de financiación, pero también definir otras coordenadas o referencias, como la evolución prevista de las necesidades de gasto de las administraciones públicas, algo que sí contemplan las perspectivas de gasto de los Programas de Estabilidad.

Los años de aplicación del actual sistema de financiación han mostrado hasta qué punto las herramientas fiscales están desequilibradas a favor de la Administración Central, que dispone de un control total sobre sus ingresos tributarios y posee facultades que influyen en los de las Comunidades. En marcado contraste, las últimas solo tienen capacidad de incidir mediante el ejercicio de la autonomía sobre la mitad de sus ingresos que son de origen tributario pero no les ofrecen capacidad normativa. Las consecuencias de esta situación para la evolución de los ingresos de las CC. AA. han sido en la última década muy graves, y van más allá de lo señalado por el Informe de los expertos de 2017 (González Sánchez, M. *et al.*, 2017).

Como documenta el Informe del Comité técnico de evaluación del sistema de financiación (CPFF, 2018) y el trabajo de Zubieta Ureña (2018), la facultad de la Administración Central de tomar decisiones sobre la imposición indirecta —una fuente de ingresos clave para las Comunidades— a la vista de la situación financiera creada por la crisis le permitió adoptarlas de manera que se evitara que esos mayores recursos llegaran efectivamente a estas. La vía para conseguir ese objetivo fue el artículo 21 de la Ley 22/2009 (España, 2009), que permitía compensar en el Fondo de suficiencia decisiones fiscales adoptadas por una administración que beneficien o perjudiquen a otra. Pero es evidente que, en este caso, el aumento de los tipos de IVA e II. EE era la respuesta a una caída de ingresos que afectaba a todas las administraciones, y que la decisión la adoptaba la única administración que la podía adoptar. Así pues, la compensación de los mayores ingresos de las CC. AA. derivados de esta medida no fue —no es— leal, porque aprovechaba en favor de la Administración Central el margen que le ofrecen los límites existentes para la ampliación de la autonomía fiscal de las Comunidades.

Una manera de visualizar el alcance de esta forma de operar es estimar qué ingresos hubieran tenido las CC. AA. si hubieran podido adoptar por sí mismas la decisión de subir el tipo del IVA y los II. EE, sin depender de la Administración Central para gobernar estos impuestos (por ejemplo, mediante una decisión colegiada como la sugerida por los expertos en 2017). En ese caso, si hubieran adoptado exactamente la misma medida de subida de tipos, el Fondo de suficiencia no hubiese variado, de la misma forma que no lo ha hecho cuando las Comunidades han modificado al alza o a la baja los tipos del IRPF o los impuestos cedidos tradicionales. El resultado de ese aumento de la autonomía fiscal de las Comunidades hubiera sido una evolución de sus ingresos como la que aparece en el gráfico 6. La consecuencia de esa minoración del Fondo de suficiencia ha supuesto en los últimos años una caída de ingresos para las Comunidades de régimen común —no así para las forales— de más de 10.000 millones anuales y en el conjunto del periodo 2010-2017 de más de 61.000 millones (panel a). Todas las Comunidades han experimentado importantes reducciones de sus ingresos en el periodo 2010-2017 por esta razón (panel b), una situación que continúa en la actualidad.

La evolución del desequilibrio financiero durante la última década no hubiera sido la misma si esas detracciones del Fondo de suficiencia no se hubieran producido, como se puede observar en el gráfico 7. Con el mismo nivel de gasto (panel a) el déficit de las

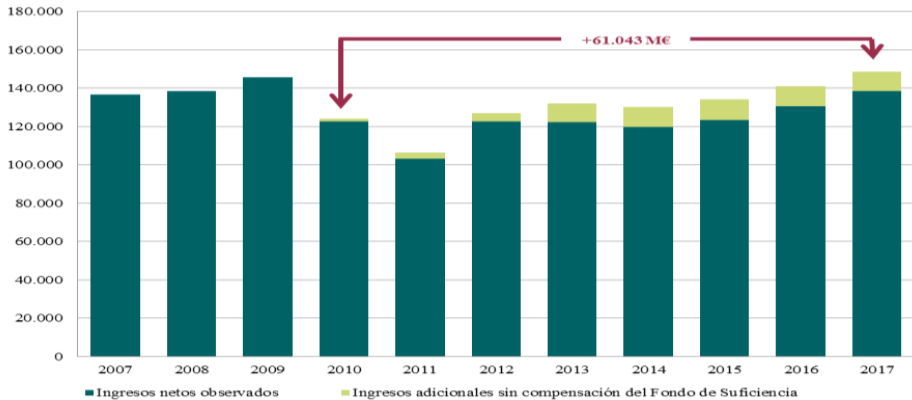
Comunidades hubiera sido significativamente menor que el observado (véase gráfico 3) y en los últimos tres años no hubiera existido. Y si el gasto hubiera sido constante por unidad de necesidad (panel b), lo que hubiera supuesto un gasto mayor que el observado, gracias a estos ingresos adicionales el déficit habría sido también menor que el efectivamente conseguido tras realizar mayores ajustes, y en 2018 habría existido ya equilibrio presupuestario.

Es relevante subrayar el significado de la combinación de subida de tipos en los impuestos indirectos y detacción compensatoria del Fondo de suficiencia: las transferencias de nivelación acordadas para corregir el desequilibrio vertical derivado de las limitaciones de la autonomía fiscal de las comunidades han sido revisadas por la Administración Central de manera unilateral, impidiendo que el desequilibrio financiero que padecen como consecuencia de la crisis se palíe con la subida de tipos. Como consecuencia de ello, se ven obligadas a realizar más ajustes de gastos o, en su defecto, a incurrir en más déficit.

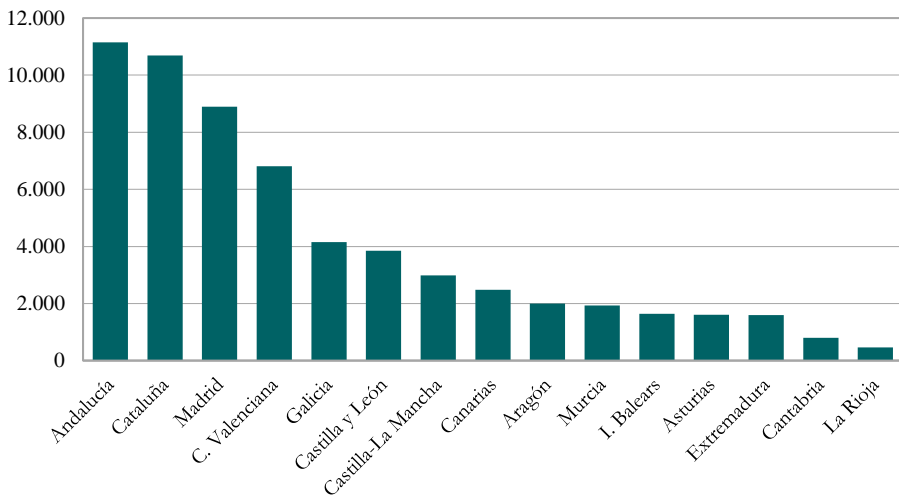
El gráfico 6 muestra el alcance financiero de un problema de insuficiencia cuyo origen es la falta de instrumentos fiscales en manos de las CC. AA. Debido a las razones que impiden ampliar su autonomía se producen desequilibrios verticales y se diseñan transferencias de nivelación, pero las reglas de aplicación de los instrumentos siguen estando en manos de la Administración Central. Si esas facultades no son utilizadas con lealtad institucional, no sirven al propósito de compensar la falta de autonomía de las Comunidades con transferencias que permitan alcanzar la equidad vertical y la suficiencia financiera. Lo sucedido en estos años es paradigmático del desequilibrio vertical existente en los dos sentidos señalados en la sección 2: el fiscal y sus implicaciones financieras.

GRÁFICO 6

Evolución de los ingresos netos de las CC. AA. de Régimen Común observados y sin compensación del Fondo de Suficiencia<sup>1</sup>. 2007-2017 (millones de euros)  
a) Importes anuales para el conjunto de las comunidades



b) Importe acumulado de la compensación para cada Comunidad 2010-2017



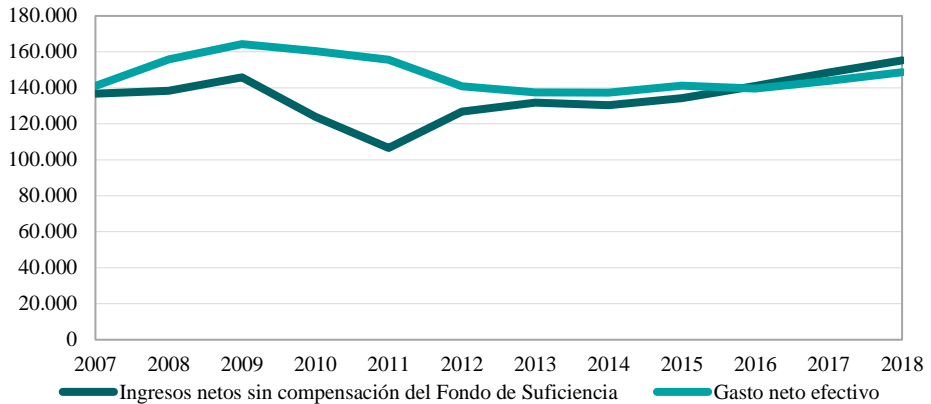
<sup>1</sup> Los ingresos incluyen las transferencias recibidas de otras AA. PP. netas de las realizadas a otras AA. PP.  
Fuente: IGAE (2019b), Ministerio de Hacienda (varios años) y elaboración propia.

La dimensión del desequilibrio es la que muestra el gráfico 6, para el conjunto de las comunidades y para cada una de ellas. Podría haber sido menor si, como muestra el gráfico 7, las transferencias del Fondo de suficiencia no hubieran sido revisadas a la baja. Tanto en relación al gasto observado como respecto al gasto constante por unidad de necesidad, sin las detracciones realizadas en el Fondo de suficiencia en los últimos años las CC. AA. no hubieran incurrido en déficit.

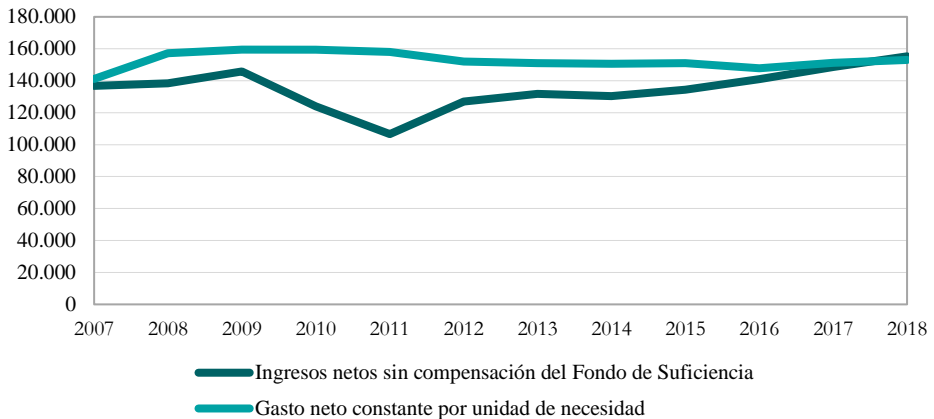
GRÁFICO 7

**Evolución del desequilibrio financiero de las CC. AA. de Régimen Común (III): Ingresos sin deducciones del Fondo de Suficiencia para compensar las subidas de tipos en imposición indirecta. 2007-2018 (millones de euros)**

**a) Desequilibrio financiero frente al gasto neto observado**



**b) Desequilibrio financiero frente al gasto neto constante por unidad de necesidad<sup>2</sup>**



<sup>1</sup> Los ingresos incluyen las transferencias recibidas de otras AA. PP. netas de las realizadas a otras AA. PP. Los gastos no incluyen ni las transferencias realizadas a otras AA. PP. (ya que se computan como un menor ingreso) ni las ayudas realizadas a las instituciones financieras por la Administración Central.

<sup>2</sup> Se considera el gasto en SPF constante por unidad de necesidad y el gasto en el resto de funciones observado.

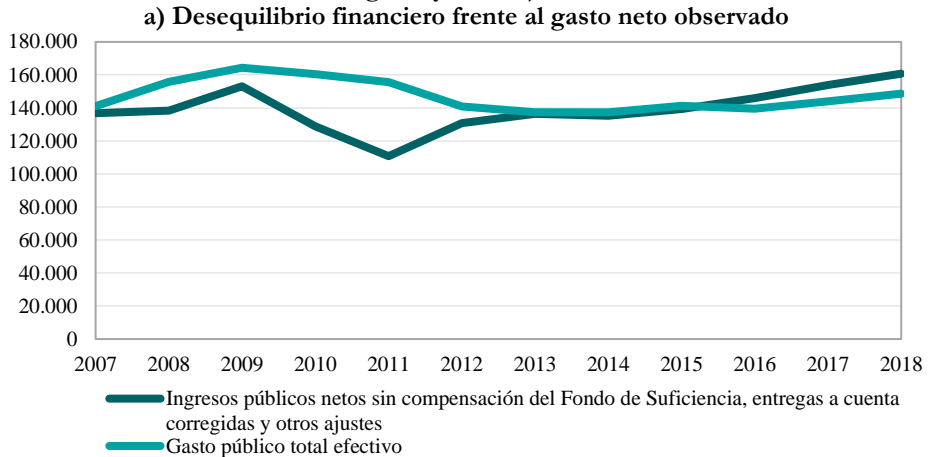
Fuente: IGAE (2019a, 2019b), Ministerio de Hacienda (varios años) y elaboración propia.

La manifestación del desequilibrio vertical más relevante en estos años ha sido la señalada en relación con la imposición indirecta, pero no es la única. Otras decisiones de la Administración Central también reflejan la falta de autonomía fiscal y financiera de las Comunidades; por ejemplo, la gestión de las entregas a cuenta previstas en el

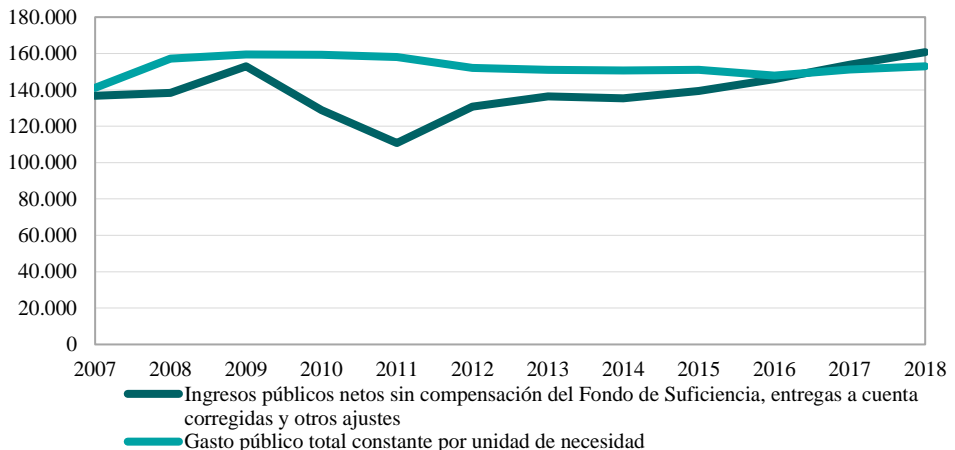
modelo. Su funcionamiento no responde al automatismo que sería deseable sino a la dependencia de las Comunidades de los criterios del gobierno central y sus circunstancias, como se ha puesto de nuevo sobre el tapete en los frecuentes periodos electorales o, en los últimos meses por encontrarse el gobierno central en funciones.

GRÁFICO 8

**Evolución del desequilibrio financiero de las CC. AA. (IV):  
Ingresos sin detracciones del Fondo de Suficiencia por las subidas de tipos, entregas a  
cuenta corregidas y otros ajustes 2007-2018**



**b) Desequilibrio financiero frente al gasto neto constante por unidad de necesidad<sup>2</sup>**



<sup>1</sup> Los ingresos incluyen las transferencias recibidas de otras AA. PP. netas de las realizadas a otras AA. PP. Los gastos no incluyen ni las transferencias realizadas a otras AA. PP. (ya que se computan como un menor ingreso) ni las ayudas realizadas a las instituciones financieras por la Administración Central.

<sup>2</sup> Se considera el gasto en SPF constante por unidad de necesidad y el gasto en el resto de funciones observado.

Fuente: IGAE (2019a, 2019b), Ministerio de Hacienda (varios años) y elaboración propia.

La incidencia financiera del conjunto de decisiones adoptadas por la Administración Central como consecuencia de la falta de autonomía fiscal de las comunidades se eleva en los últimos años por encima de los 15.000 millones de euros anuales, y su efecto acumulado en el periodo 2009-2017 supera los 105.000 millones de euros. En el escenario financiero que contempla el gráfico 8 el equilibrio presupuestario se hubiera recuperado en 2013 con el nivel de gasto observado, y con un gasto constante por unidad de necesidad en 2016.

#### **4. CONCLUSIONES**

Los desequilibrios verticales no se pueden explicar, ni los debates sobre la suficiencia financiera de los gobiernos subcentrales se pueden cerrar, sin tener en cuenta las singularidades institucionales de los Estados descentralizados. Por esa razón, las recomendaciones que no las tienen en cuenta no ofrecen soluciones reales a los problemas.

En España los desequilibrios verticales tienen uno de sus orígenes en las dificultades objetivas existentes para descentralizar las fuentes tributarias, de manera que el gobierno de cada Comunidad pueda resolver la cuestión de la suficiencia con sus contribuyentes. Esas dificultades se derivan de varias causas: (i) las limitaciones para ceder capacidad normativa a las regiones en la imposición indirecta con el fin de preservar la unidad de mercado; (ii) la existencia de importantes diferencias de capacidad fiscal entre las regiones; y (iii) el compromiso constitucional de hacer compatible la descentralización con la igualdad de acceso a los servicios públicos en todos los territorios. En estas circunstancias, el esfuerzo para ampliar la autonomía fiscal de las Comunidades debe hacerse reconociendo que los avances en esa dirección no podrán eludir la necesidad de contemplar y gestionar los desequilibrios verticales y horizontales existentes. En otras palabras: las limitaciones para ceder poder tributario a las Comunidades hacen necesario acotar mucho más que hasta ahora la discrecionalidad de la Administración Central al adoptar decisiones que tienen consecuencias sobre aquellas.

Lo acontecido en la última década en el ámbito del desequilibrio vertical justifica afirmar que la cuestión de la suficiencia financiera de las Comunidades no se ha resuelto. El actual sistema de financiación dio pasos importantes para alcanzar un acuerdo político en 2009 capaz de ofrecer fuentes tributarias y transferencias de nivelación verticales que igualaran los ingresos a los gastos de las Comunidades, pero la llegada de la crisis y la forma en la que la Administración Central ha gobernado posteriormente el modelo y ejercido sus facultades, como juez y parte, han impedido hacer efectivo el equilibrio vertical. Los ingresos de las Comunidades se parecen a los de 2007, es decir, al nivel de recursos que el acuerdo de 2009 tomó como año base y decidió complementar. Por tanto, tomar la cifra actual como referencia implicaría volver a una situación inferior a la acordada y no reconocer los aumentos de los indicadores de necesidad acumulados desde entonces.

El episodio más relevante para comprender qué ha sucedido es que, una vez desplomados los ingresos públicos al llegar la crisis y considerarse necesario subir los impuestos indirectos, la Administración Central, único nivel de gobierno facultado para hacerlo, ha utilizado las transferencias verticales (el Fondo de suficiencia) para neutralizar financieramente el efecto sobre las Comunidades de la subida de unos impuestos que son una fuente fundamental de su financiación. Es evidente que si las facultades tributarias de las Comunidades hubieran sido mayores y hubieran podido ejercer una autonomía fiscal real y adoptar por sí mismas —individual o colegiadamente— la misma decisión que adoptó el gobierno central, esos recursos provenientes de las transferencias verticales no los hubieran perdido. El resultado de ello ha sido que las Comunidades han tenido que encajar una restricción presupuestaria más estricta mediante déficit y mayores ajustes de sus gastos que las Administraciones Centrales (Pérez García y Pérez Ballester, 2019; Zabalza Martí, 2019). Esos ajustes han situado el gasto de las Comunidades por debajo de aquel que lo hubiera mantenido constante por unidad de necesidad a lo largo del periodo, impidiendo cumplir el criterio de suficiencia acordado en 2009.

Lo ocurrido es un ejemplo del escaso arraigo en España de la lealtad institucional propia de un Estado descentralizado. En su lugar persiste la idea, en la Administración Central que da soporte al Gobierno, de que su posición en el ámbito tributario le autoriza a ejercer un poder discrecional del que extraer ventajas en determinadas circunstancias. La permanencia de esa visión y las prácticas que la acompañan es incompatible con encontrar un equilibrio estable que haga compatible la voluntad constituyente de descentralización y nivelación con los límites a los que se enfrenta la autonomía fiscal en la práctica.

A la importante carencia que representa no contar con esa lealtad institucional para estabilizar el Estado de las Autonomías, lo que sucede en el terreno del desequilibrio horizontal resulta todavía de mayor gravedad. El Estado asiste impertérrito a un trato desigual, con diferencias de financiación por habitante superiores al 50% entre las Comunidades forales y las Comunidades de régimen común peor financiadas, y algo menos altas para también elevadas entre distintas Comunidades de régimen común. De ello se deriva que, entre ciudadanos de diferentes territorios existan desigualdades en el acceso a los servicios públicos que afectan de manera tangible al catálogo de prestaciones y el despliegue de servicios esenciales del Estado del Bienestar: salud, educación y protección social. No se trata de diferencias derivadas del legítimo ejercicio de la autonomía, sino de desigualdades marcadas por las diferencias de financiación que resultan de un sistema de transferencias verticales muy deficiente. La situación se prolonga desde hace décadas y cada nuevo modelo de financiación autonómica se muestra incapaz de resolverla, perseverando en la discriminación por dos vías: mediante la petrificación del *statu quo* entre las Comunidades de régimen común y unas ventajas financieras para las forales que van más allá de su singularidad institucional.

## Referencias

- BASSOLS I SANTAMARIA, M.; BOSCH ROCA, M. y VILALTA FERRER, M. (2010): *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*, Generalitat de Catalunya, Dirección General de Análisis y Política Económica, Barcelona.
- BOSCH ROCA, N. (2009): “El sistema de nivelación fiscal entre las CC. AA.”, *Revista de Estudios Regionales*, vol. VIII, pp. 73-82.
- CPFF (Comité Técnico Permanente de Evaluación del Consejo de Política Fiscal y Financiera) (2018): *Informe del Comité Técnico Permanente de Evaluación de Valoración de los distintos aspectos estructurales del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía*, Ministerio de Hacienda, Madrid, no publicado.
- CPFF (Consejo de Política Fiscal y Financiera) (2016): *Informe global sobre los estudios presentados por las CC. AA. de régimen común y las Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre el análisis del efecto de la aplicación del sistema de financiación previsto en la Ley 22/2009 de 18 de diciembre*, Ministerio de Hacienda, Madrid, no publicado.
- DE LA FUENTE MORENO, Á. y LAGARES CALVO, M. J. (2017): “Voto particular presentado por D. Ángel de la Fuente Moreno y D. Manuel Lagares Calvo, expertos propuestos por la Administración General del Estado, y parcialmente suscrito por D. Jorge Onrubia Fernández, experto propuesto por la Comunidad de Madrid” en M. González Sánchez *et al.* (2017): *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica*, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid, pp. 112-118.
- ESPAÑA (2009): Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 305, de 19 de diciembre de 2009.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2015): “La equidad horizontal en el modelo de financiación de 2009 de las CC. AA. españolas de régimen común”, *Papeles de Economía Española*, n.º 143 (La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas), pp. 152-171.
- GENERALITAT VALENCIANA (2017): “Insuficiencia de recursos para los servicios públicos fundamentales”, *Papeles de financiación autonómica*, n.º 2, Generalitat Valenciana, Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, València.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. *et al.* (2017): *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica*, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid. Disponible en: [https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3n/Informe\\_final\\_comisi%C3%B3n\\_reforma\\_sfa.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3n/Informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf)
- IGAE (Intervención General de la Administración del Estado): Contabilidad Nacional. Clasificación funcional del gasto del subsector Administración Regional (COFOG). Información anual [fichero excel]. Madrid. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacofogCA.aspx> [consulta: julio de 2019a]
- IGAE: Contabilidad Nacional. Operaciones no financieras del subsector Administración Regional (S.1312) y detalle por comunidades. Información anual [fichero excel]. Madrid. Disponible en: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasCA.aspx> [consulta: julio de 2019b]

- IGAE: Contabilidad Nacional. Operaciones no financieras. Total sector AAPP y subsectores. Información anual [fichero excel]. Madrid.  
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx> [consulta: julio de 2019c]
- INE (Instituto Nacional de Estadística): Contabilidad regional de España (CRE). Madrid. Disponible en:  
[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736167628&menu=ultiDatos&idp=1254735576581](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736167628&menu=ultiDatos&idp=1254735576581) [consulta: septiembre de 2019]
- LÓPEZ I CASASNOVAS, G. (2017): “Votos particulares presentados por D. Guillem López i Casasnovas, experto propuesto por la Comunidad Autónoma de Illes Balears” en M. González Sánchez *et al.* (2017): *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica*, Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid, pp. 145-159.
- LÓPEZ-LABORDA, J. y ZABALZA MARTÍ, A. (2011): “Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica”, *Hacienda Pública Española*, n.º 197, pp. 37-65.
- LÓPEZ-LABORDA, J. y ZABALZA MARTÍ, A. (2018): “Redistributive effects of regional transfers: a conceptual framework”, *Documento de Trabajo*, n.º 2018/02, Fedea, Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2002): *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica: Comisión para el Estudio y Propuesta de un nuevo sistema de financiación de las CC. AA. Aplicable a partir de 2002*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA (varios años): *Informes sobre la liquidación definitiva de las CC. AA. a través del sistema de financiación*, Madrid. Disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- MINISTERIO DE HACIENDA: Liquidación de los Presupuestos de las CC. AA., Madrid. Base de datos disponible en:  
<https://serviciostelematicosexh.hacienda.gob.es/SGCIEF/PublicacionLiquidaciones/asp/menuInicio.aspx> [consulta: septiembre de 2019]
- MONASTERIO ESCUDERO, C. A.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA, J. V. y SOLÉ VILANOVA, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos): OECD Fiscal Decentralisation Database, París. Disponible en:  
<https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm> [consulta: septiembre de 2019]
- PÉREZ GARCÍA, F. (dir.); BENEYTO CABANES, R.; PÉREZ GARCÍA, J. A; FERNÁNDEZ GUERRERO, J. I. y CUCARELLA TORMO, V. (2013): *Criterios y propuestas para un nuevo sistema de financiación autonómica: Documento elaborado por la Comisión de expertos nombrados por las Cortes Valencianas*, Cortes Valencianas, València.
- PÉREZ GARCÍA, F. (dir.); CUCARELLA TORMO, V. y HERNÁNDEZ LAHIGUERA, L. (2015): *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, Fundación BBVA, Bilbao.
- PÉREZ GARCÍA, F. y CUCARELLA TORMO, V. (2015): “Necesidades y gastos de las CC. AA.”, *Papeles de Economía Española*, n.º 143, pp. 52-75.

- PÉREZ GARCÍA, F. y PÉREZ BALLESTER, J. (2019): “Necesidades de gasto en servicios públicos fundamentales”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 96.
- PÉREZ GARCÍA, F.; BENEYTO CABANES, R.; FERNÁNDEZ GUERRERO, J. I.; MONZÓ MARTÍNEZ y PÉREZ GARCÍA, J. A. (2017): *Propuestas para el nuevo sistema de financiación autonómica: Segundo Informe de la Comisión de Expertos nombrada por las Cortes Valencianas*, Generalitat Valenciana y Corts Valencianes, València.
- ZABALZA MARTÍ, A. (2019): “The provision of public services under conditions of fiscal stress: Evidence from Spanish autonomous communities”, Mimeo.
- ZUBIETA UREÑA, J. (4 de abril de 2018): “Sobreestimación de las entregas a cuenta en 2009. Impacto sobre los fondos del SFA”, en F. Pérez (coord.): *Impacto de la aplicación del Sistema de Financiación sobre los recursos de las CC. AA.* Seminario llevado a cabo en València, por el IVIE y la Generalitat Valenciana. Disponible en: <http://www.ivie.es/wp-content/uploads/2018/03/Javier-Zubieta.pdf>

---

## CAPÍTULO 3

# EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y DISTRIBUCIÓN VERTICAL DE RECURSOS ENTRE NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

---

MIGUEL CORGOS LÓPEZ-PRADO  
Consellería de Facenda – Xunta de Galicia

### 1. INTRODUCCIÓN

Son numerosos los trabajos elaborados valorando el funcionamiento del sistema de financiación autonómica (SFA) desde múltiples perspectivas. El actual SFA, aprobado por la Ley 22/2009, viene siendo aplicado desde 2009 hasta la actualidad, y de él disponemos de los datos liquidados de los ejercicios 2009 a 2017, lo que constituye una base de información muy potente para evaluar su funcionamiento. No obstante, son muy escasos los ejercicios encaminados a determinar un reparto óptimo entre los distintos niveles de la administración, entendiendo por reparto óptimo el que deriva de la fijación de unos objetivos de financiación por políticas de gasto, no por la verificación del cumplimiento de los niveles de financiación acordados, basados en criterios históricos más/menos alguna cantidad adicional que al final se concreta fruto del proceso negociador conducente a su aprobación.

En efecto, si bien existen numerosas propuestas que apuestan por trasvases de financiación desde las comunidades a las que el actual sistema reporta unos recursos financieros superiores a la media por habitante ajustado en términos homogéneos hacia las que tienen una financiación inferior a la media, no se encuentra ninguna que evalúe la financiación de las diferentes políticas de gasto y, como corolario la suficiencia de financiación de los diferentes niveles de administración en función de sus competencias sobre el despliegue de las anteriores políticas y dado el volumen total de recursos existente.

De hecho, la antecitada evaluación nunca se ha realizado. Las transferencias de competencias *ab initio* se financiaron a partir del cálculo de una especie de costes históricos que aplicaba la Administración General del Estado en cada territorio, que obedecían a una lógica de prestación de servicios públicos de una administración central y que no siempre guardaban el preciso nivel de detalle para su cálculo, por lo que una parte de su cálculo tenía un fuerte componente negociador, lo que implica que un

mismo servicio puede tener una financiación diferente según el territorio y/o el momento de la transferencia de competencias

El objetivo de este capítulo es, precisamente, la formulación de reglas de reparto de financiación de políticas de gasto entre los diferentes niveles de administración, en función de las competencias actualmente asumidas por cada una. Para ello, trata de desarrollar un modelo que sobre bases objetivas permita parametrizar al responsable político la financiación de los diferentes niveles de administración, en función de sus prioridades de gasto y de una forma que perdure en el tiempo y garantice la sostenibilidad de la financiación de las diferentes políticas de gasto.

## **2. ALGUNOS ANTECEDENTES**

El Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (ICEFA en adelante), en su párrafo 22, señala que: (...) “entre las críticas de las Comunidades Autónomas al modelo actual ocupan un lugar preferente las referidas a la insuficiencia de los recursos que este proporciona para financiar las competencias autonómicas, lo que se liga en muchos casos con la tesis de que existe un claro desequilibrio vertical en el reparto de los recursos públicos a favor del Estado”. A continuación, en el párrafo 49 se establece que: “En la medida en que la distribución de recursos entre administraciones la determina un acuerdo político entre las instituciones implicadas, analizar si un determinado sistema de financiación ha proporcionado o no el equilibrio acordado requiere comprobar si la distribución vertical de recursos durante la aplicación del SFA ha respondido al criterio consensuado en el momento de su aprobación (...)”.

La profunda revisión del modelo de financiación autonómica debe aportar los criterios objetivos que sustenten el citado acuerdo político y garanticen el seguimiento de su cumplimiento, y no sólo limitarse a comprobar si se ha cumplido el anterior acuerdo, ya que las circunstancias, las necesidades y el marco financiero de 2019 son radicalmente diferentes de las de 2009, tanto en su montante en términos nominales y reales como en su composición.

De nuevo, como señala el párrafo 81 del informe: (...) “es preciso que los recursos se distribuyan mediante instrumentos ajustados a los cometidos de las diferentes administraciones, de manera que estas tengan capacidad efectiva para ajustar sus ingresos a sus gastos. A partir de ese momento tendrá sentido que cada una de ellas asuma su responsabilidad ante los ciudadanos en la evolución posterior de los ingresos fiscales y los gastos públicos, decidiendo cómo financiar las singularidades de las políticas que desea desarrollar en el ejercicio de su autonomía. En todo caso, el acuerdo inicial debería contemplar los instrumentos institucionales adecuados para gestionar los problemas que puedan ir apareciendo con posterioridad”.

Por su parte, el Documento de Trabajo (DT) aprobado por el Comité Técnico Permanente de Evaluación del CPPF (CTPE), en sesión del 19 de septiembre de 2018, presidido por la Administración General del Estado, aborda tangencialmente los temas

de suficiencia y el equilibrio vertical, en sus apartados de “Diagnóstico”, “Sostenibilidad del Estado de Bienestar” y “Nivelación vertical y lealtad institucional”, recoge las posiciones del ICEFA y de las CC. AA. en los siguientes términos: “La mayoría de análisis autonómicos señalan que el Sistema ha adolecido de un problema de suficiencia” (DT, pág. 5). “Además de los análisis de la nivelación vertical desde la perspectiva de la distribución de mecanismos para la obtención de recursos, muchas CC. AA en el seno del CTPE han puesto de manifiesto que el análisis de la nivelación vertical no puede limitarse a verificar si existe una adecuada distribución de instrumentos que permitan una obtención de recursos acorde a las necesidades, sino que debe analizarse si deben ser objeto de redistribución los recursos públicos ya existentes y es este análisis último el que consideran prioritario. Este enfoque supone, por tanto, volver a centrar el análisis del equilibrio vertical en los recursos para determinar si están adecuadamente distribuidos entre los diferentes niveles de gobierno, debiendo reiterarse que esta cuestión se puede abordar desde diferentes prismas que pueden llevar a conclusiones diferentes” (DT, pág. 17).

Por tanto, existen diferentes formas de ver la asignación de los recursos globales a los diferentes niveles de administración; que básicamente oscilan entre dos extremos: desde lo que podríamos llamar la “tradición histórico-pactista” a la “redistribución en base a los cometidos de las diferentes administraciones”, siendo para ambas la visión de lo que debe ser la asignación de recursos dimanante de la aplicación del sistema de financiación también diferente. Para la primera estamos ante un acuerdo político y el sistema ha funcionado bien si ha aportado la cantidad pactada. En cambio, para la segunda habría que entrar a analizar si la distribución vertical o entre diferentes niveles de administración de los recursos se corresponde con las competencias encomendadas a cada administración si queremos determinar si la financiación obtenida por cada subsector es suficiente.

El sistema actual, basado en un reparto histórico presenta importantes debilidades. La más importante: que al ser fruto en definitiva de la negociación política, está sujeto a recurrentes demandas de infrafinanciación y de apertura de nuevas negociaciones, lo que constituye una importante fuente de inestabilidad y dificulta el desarrollo planificado de políticas públicas.

Tampoco son menores las inequidades distributivas a que puede dar lugar este sistema, en función de las lógicas políticas de los momentos en que se desarrollen las negociaciones, o el hecho de que no se haya realizado una evaluación de la adecuación de los costes de prestación de los servicios públicos transferidos, ni de las distorsiones que generaba sustituir un despliegue territorial de la prestación de servicios públicos con lógica de administración central a otra autonómica. En el sentido de que algunos servicios atendían a varias provincias que ahora pertenecen a diferentes comunidades autónomas, lo que puede suponer insuficiencia global de recursos al ser más onerosa una mayor capilaridad en el despliegue de los servicios públicos, pero también déficits y superávits de financiación en función del encaje de la territorialización de servicios que se traspasan.

A continuación, vamos a tratar de desarrollar un procedimiento que, reservando capacidad de decisión sobre pesos e importancia variable de las diferentes políticas de gasto al *policy maker* en función de sus preferencias y de las necesidades coyunturales, permita establecer un sistema de reparto de recursos financieros entre los diferentes niveles de administración.

Se trata de un intento de objetivar cómo se deben asignar los recursos no financieros entre los diferentes niveles de la administración pública mediante un sistema dinámico, es decir, que no sólo determinaría la participación de los diferentes niveles de administración en los recursos no financieros totales en un año base, sino en cualquier ejercicio en que se quiera medir, pudiendo dar lugar a una magnitud de financiación que se actualice cada  $n$  años o mediante medias móviles de forma continua, si se quiere suavizar su evolución.

### **3. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE LA PROPUESTA**

La propuesta que desarrollo en este capítulo tiene dos objetivos principales. El primero es distribuir los recursos públicos no financieros en base a las competencias de cada administración y determinar, si es el caso, las variaciones sobre la situación actual y cómo deben superarse. Para ello se toma como referencia su nivel de gasto consolidado (los empleos no financieros dimanantes de la prestación de sus competencias). Siendo conscientes de que gasto realizado no significa necesidad de gasto, ya que no todos los servicios públicos operan con las mismas restricciones financieras, grados de eficiencia y control del gasto; sí que se puede tomar como una proxy del mismo, sobre todo teniendo en cuenta que, tras el fuerte ajuste general en la senda del gasto público consolidado en el periodo 2010-2014, este se ha visto restringido en todos los subsectores a sus niveles más fundamentales.

El segundo gran objetivo es conseguir que la distribución anterior se funde en bases objetivas de forma que dé estabilidad a largo plazo a la estructura de financiación de los diferentes niveles de administración pública, como corresponde a un estado de las autonomías ya maduro, evitando los alegatos recurrentes de financiación adicional por parte de las administraciones subcentrales. Una vez cerrado el sistema y la ponderación de sus variables sólo habría legitimación para requerir financiación adicional en los casos de trasvase de competencias y sólo se podrían tomar nuevas decisiones estructurales de gasto si son financiadas con un aumento del ingreso estructural o la reducción alternativa de otro gasto estructural.

Para desarrollar lo anterior, se supone que la asignación de recursos se hace en base a los datos de contabilidad nacional publicados por la IGAE por subsectores de administración y su clasificación funcional (COFOG). Para ejemplificar esta propuesta, se toma como referencia el ejercicio 2016, último desglosado por las COFOG cuando se elabora este trabajo, actualmente ya figura 2017. Por supuesto, también se puede tomar una media de varios años, lo que permitiría quizás sacar una foto más representativa y estable de la composición del gasto público. No obstante, cualquier dato que se tome va a estar influenciado por el sesgo que deriva de diferentes sendas de

necesidad de financiación por subsectores y por cómo ha afectado la Gran Recesión a su situación financiera. En este sentido, debido a la azarosa evolución reciente de los ingresos y los saldos fiscales, así como a la experiencia de la concreción financiera del año base 2009 para el actual SFA, estimado inicialmente con datos de 2007, y a los fuertes ajustes sobre la previsión inicial que ello produjo en el sistema, un año ideal a fijar como punto de partida, sería aquel que se corresponda con una fase neutra del ciclo y con equilibrio financiero, por ello para el ejercicio que estamos realizando, los datos de los años 2017-2018 serían aún más adecuados. Esto es así porque se corresponden con fases del ciclo en que el PIB real y el potencial se igualan y hay una ajustada necesidad de financiación, siendo los ejercicios dentro del actual SFA en que se ajustan más las magnitudes de ingreso y gasto no financiero a las estructurales. No se utilizan, como se ha indicado, al no estar aún disponibles en su desglose COFOG.

Al fundamentarse la propuesta en un acuerdo político en base al peso que debe tener cada política de gasto dentro del gasto público consolidado de todas las AA. PP y respecto al ingreso no financiero consolidado real, que luego financiará a cada subsector, en función de su participación competencial en el despliegue de esas políticas, cuanto más estables sean las previsiones de ingreso y las necesidades de gasto y más equilibradas sean sus magnitudes y/o saldo, el sistema mostrará resultados más robustos.

## 4. DESARROLLO DE LA PROPUESTA

### 4.1. COMPOSICIÓN DEL GASTO REAL

Comenzamos tomando los datos de gasto no financiero de las COFOG de las AA. PP españolas elaborado por IGAE, tanto en términos consolidados, como los datos por separado de la AGE, CC. AA, CC. LL y SS, junto con las transferencias de financiación. En esta primera aproximación, el análisis se centra en el destino del gasto público consolidado, estas magnitudes de gasto agrupadas por su finalidad se comparan con el de algunos países de nuestro entorno, de forma que sirva de *benchmarking* al decisor político para el acuerdo de pesos de cada política de gasto.

En base a estos datos, se debe asignar pesos deseados a cada política de gasto tomando como referencia la estructura de gasto actual propia y de nuestro entorno pero de forma ciega; es decir, sin saber *a priori* cuanto le corresponderá a cada subsector de administración. Para buscar este peso de las políticas de gasto se deduce la ayuda a las instituciones financieras, después calculamos su peso respecto a los recursos no financieros, el hecho de que en 2016 las administraciones públicas del Reino de España todavía contaban con unas importantes necesidades de financiación hace que, medido sobre los recursos no financieros (421.948 M€) el peso del gasto sume un 111,2% en vez del deseable a efectos comparativos 100%. Por esa razón, añadimos dos columnas de pesos, una teniendo en cuenta los empleos no financieros (ENF) netos de ayudas a instituciones financieras y otras que aplica estos pesos sobre los recursos no financieros. Para el caso podemos tomar el peso sobre los ENF porque el análisis trascendente a estos efectos es el que versa sobre el peso a asignar en términos financieros a cada política de gasto.

CUADRO 1  
**Peso de los ENF y de los RNF por grupo de función**

2016	ENF	Ayuda a Inst. Financieras	ENF Netos	Peso vs RNF	Peso vs ENF
01. Servicios públicos generales	68.081	264	67.817	16,1%	14,5%
02. Defensa	10.904		10.904	2,6%	2,3%
03. Orden público y seguridad	21.210		21.210	5,0%	4,5%
04. Asuntos económicos	44.088	2.602	41.486	9,8%	8,8%
05. Protección del medio ambiente	9.163		9.163	2,2%	2,0%
06. Vivienda y servicios comunitarios	5.403		5.403	1,3%	1,2%
07. Salud	67.598		67.598	16,0%	14,4%
08. Ocio, cultura y religión	12.383		12.383	2,9%	2,6%
09. Educación	44.914		44.914	10,6%	9,6%
10. Protección social	188.289		188.289	44,6%	40,1%
<b>Total</b>	<b>472.033</b>	<b>2.866</b>	<b>469.167</b>	<b>111,2%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: IGAE, Contabilidad Nacional.

#### 4.1.1. *Comparativa con la composición del gasto en países de nuestro entorno*

Para comparar el marco fiscal de España con el de los países de nuestro entorno se utilizan las estadísticas de Eurostat (gastos por función: COFOG) de los países europeos con una pirámide de población (que tomamos como indicadora de necesidades de gasto a estos efectos) más parecida a la española<sup>1</sup>. Los países que cuentan con una estructura de cohortes de edad más semejante a la nuestra son Grecia, Portugal e Italia. Además, para elaborar el índice modelo se incluyen otros dos países con peso sustantivo en las finanzas europeas y que representarían, no una estructura de gasto en función de las necesidades nacionales actuales, sino de las futuras, para ello añadimos a la vecina Francia y a Alemania.

<sup>1</sup> Ver anexo 1.

Esta comparativa con otros países no es pacífica, y diferentes decisores podrían elegir diferentes países “espejo” (basándose en otros indicadores aparte de la pirámide de población), o ningún otro país, y establecer los pesos deseados para las diferentes políticas de gasto en base a otros indicadores de necesidad que no partan de la comparación con otros países, este punto de partida se podría cambiar –a quien nos comparamos etc- mi propósito es tan solo eso, fijar un punto de partida de forma ilustrativa de una posible asignación de pesos a cada política de gasto. (no que señalar la variable población como única para determinar una necesidad de gasto, ni mucho menos concluir que los niveles de gasto en cada política de los países elegidos sean los idóneos...).

En la tercera columna del cuadro número 2 se haya una media entre el índice Euro-5 (media de Alemania, Francia, Grecia, Italia y Portugal) y el español, al que se denomina Euro-6, que proporciona unas diferencias más equilibradas, y que será en definitiva el que se utilizará como referencia en nuestro procedimiento. Todo lo anterior se sintetiza en el cuadro 2.

CUADRO 2  
Peso grupos de función sobre total ENF en Euro 5 y Euro 6

	<b>España: Peso Gasto vs ENF</b>	<b>Euro 5: Peso Gasto vs ENF</b>	<b>Euro 6: Peso Gasto vs ENF</b>	<b>Diferencia España vs Euro 5</b>	<b>Diferencia España vs Euro 6</b>
01. Servicios públicos generales	14,5%	13,3%	13,4%	1,2%	1,0%
02. Defensa	2,3%	2,8%	2,7%	-0,4%	-0,4%
03. Orden público y seguridad	4,5%	3,4%	3,6%	1,1%	1,0%
04. Asuntos económicos	8,8%	8,2%	8,3%	0,6%	0,5%
05. Protección del medio ambiente	2,0%	1,6%	1,7%	0,3%	0,3%
06. Vivienda y servicios comunitarios	1,2%	1,3%	1,3%	-0,2%	-0,2%
07. Salud	14,4%	14,9%	14,8%	-0,5%	-0,4%
08. Ocio, cultura y religión	2,6%	2,1%	2,2%	0,5%	0,5%
09. Educación	9,6%	9,2%	9,2%	0,4%	0,3%
10. Protección social	40,1%	43,2%	42,8%	-3,0%	-2,7%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Las diferencias entre el dato medio y el de España para el ejercicio 2016, no superan, en términos generales, un punto porcentual por política de gasto. La diferencia más abultada se produce en protección social que muestra un dato inferior en nuestro país en 2,7 puntos respecto a la media Euro-6 y en 3 puntos respecto al índice denominado Euro-5. A efectos de este estudio se toma el dato de la media Euro-6 como referencia, pero se podría tomar cualquier otro más próximo a la realidad nacional de 2016 o a la realidad europea de ese mismo año.

En todo caso, de perfeccionarse este modelo, el peso de cada política de gasto debería surgir de un acuerdo político para el que estas medias y datos comparativos sólo deberían de servir de referencia. Sabiendo que, si en el futuro se pretenden modificar los pesos, obviamente el resultado neto de cualquier variación debe ser cero en la composición total del gasto, salvo que se financie con nuevas figuras de ingreso no financiero.

En cuanto procedimiento de asignación vertical de los recursos y al mecanismo de decisión de los pesos, de las políticas de gasto y del modelo, creo que se deberían aprobar por las Cortes con una mayoría reforzada para darle más estabilidad a la decisión tomada y a propuesta del gobierno, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local.

#### 4.2. ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LAS POLÍTICAS DE GASTO Y SUBSECTORES DE ADMINISTRACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS PESOS ELEGIDOS

Una vez elegida la cesta de pesos de las políticas de gasto, basada en la referencia de la media Euro-6, a continuación, se aplican los pesos de cada política en el gasto total a los recursos no financieros disponibles en 2016. (Columna 2 cuadro 3).

En la medida en que los recursos no financieros nacionales de las AA. PP en 2016 fueron 421.947,92 millones de euros, su asignación por política de gasto sería la indicada en el cuadro 3, que también calcula la asignación de recursos en función de los niveles de gasto de ese ejercicio en España y la diferencia con la media Euro-6 para cada política de gasto (cuadro 3, columna final).

Una vez asignados los recursos a cada política de gasto, en base a la composición de ese gasto real, se puede proceder a su reparto entre los diferentes niveles de administración. Para ello, tomamos los patrones de gasto según las COFOG de cada nivel de administración en 2016, así la composición del gasto consolidado por niveles de administración y políticas de gasto ha sido la que aparece en el cuadro 4. Si se calcula el peso de los empleos no financieros netos de ayuda a instituciones financieras y de transferencias entre AA. PP se obtiene el reparto de gasto real por política de gasto que aparece en el cuadro 5.

CUADRO 3  
Comparativa Distribución RNF por grupo de función Euro 6 y España

	<b>Euro 6: Peso Gasto vs ENF</b>	<b>Total RNF Objetivo</b>	<b>España: Peso Gasto vs ENF</b>	<b>Total RNF real 2016</b>	<b>Diferencia RNF Objetivo vs Real</b>
01. Servicios públicos generales	13,4%	56.576	14,5%	60.992	-4.416
02. Defensa	2,7%	11.402	2,3%	9.807	1.596
03. Orden público y seguridad	3,6%	15.025	4,5%	19.075	-4.051
04. Asuntos económicos	8,3%	35.093	8,8%	37.311	-2.217
05. Protección del medio ambiente	1,7%	7.013	2,0%	8.241	-1.227
06. Vivienda y servicios comunitarios	1,3%	5.545	1,2%	4.859	686
07. Salud	14,8%	62.527	14,4%	60.795	1.732
08. Ocio, cultura y religión	2,2%	9.120	2,6%	11.137	-2.017
09. Educación	9,2%	38.930	9,6%	40.394	-1.464
10. Protección social	42,8%	180.718	40,1%	169.339	11.379
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>421.948</b>	<b>100,0%</b>	<b>421.948</b>	<b>0</b>

Fuente: Eurostat, CN IGAE y cálculos propios.

CUADRO 4  
Distribución ENF por subsector administrativo (M€)

POLÍTICA DE GASTO	TOTAL AA. PP		
	ENF	Ayuda a IF	ENF Netos
01. Servicios públicos generales	68.081	264	67.817
02. Defensa	10.904		10.904
03. Orden público y seguridad	21.210		21.210
04. Asuntos económicos	44.088	2.602	41.486
05. Protección del medio ambiente	9.163		9.163
06. Vivienda y servicios comunitarios	5.403		5.403
07. Salud	67.598		67.598
08. Ocio, cultura y religión	12.383		12.383
09. Educación	44.914		44.914
10. Protección social	188.289		188.289
<b>Total</b>	<b>472.033</b>	<b>2.866</b>	<b>469.167</b>

POLITICA DE GASTO	AGE				CC. AA			CC. LL			SS		
	ENF	Ayuda a IF	Transf. AA. PP	ENF Netos	ENF	Transf. AA. PP	ENF Netos	ENF	Transf. AA. PP	ENF Netos	ENF	Transf. AA. PP	ENF Netos
1	155.863	264	112.013	43.586	28.056	15.653	12.403	22.761	10.987	11.774	3.403	3.347	56
2	10.904			10.904	0		0	0		0	0		0
3	11.264			11.264	4.837		4.837	5.109		5.109	0		0
4	17.073	2.602		14.471	14.143		14.143	9.781		9.781	3.091		3.091
5	628			628	1.979		1.979	6.556		6.556	0		0
6	46			46	1.660		1.660	3.697		3.697	0		0
7	2.832			2.832	62.347		62.347	841		841	1.578		1.578
8	2.193			2.193	2.851		2.851	7.339		7.339	0		0
9	1.658			1.658	40.963		40.963	2.284		2.284	9		9
10	17.429			17.429	10.998		10.998	6.165		6.165	153.697		153.697
<b>Total</b>	<b>219.890</b>	<b>2.866</b>	<b>112.013</b>	<b>105.011</b>	<b>167.834</b>	<b>15.653</b>	<b>152.181</b>	<b>64.533</b>	<b>10.987</b>	<b>53.546</b>	<b>161.778</b>	<b>3.347</b>	<b>158.431</b>

Fuente: IGAE y elaboración propia.

Si calculamos ahora los pesos del gasto (ENF) en cada política de gasto y administración resulta lo siguiente:

CUADRO 5  
Distribución ENF por subsector administrativo (%)

Políticas de gasto	AGE	CC. AA	CC. LL	SS	TOTAL
01. Servicios públicos generales	64,3%	18,3%	17,4%	0,1%	100%
02. Defensa	100%				100%
03. Orden público y seguridad	53,1%	22,8%	24,1%		100%
04. Asuntos económicos	34,9%	34,1%	23,6%	7,5%	100%
05. Protección del medio ambiente	6,9%	21,6%	71,5%		100%
06. Vivienda y servicios comunitarios	0,9%	30,7%	68,4%		100%
07. Salud	4,2%	92,2%	1,2%	2,3%	100%
08. Ocio, cultura y religión	17,7%	23,0%	59,3%		100%
09. Educación	3,7%	91,2%	5,1%	0,0%	100%
10. Protección social	9,3%	5,8%	3,3%	81,6%	100%
<b>Total</b>	<b>22,4%</b>	<b>32,4%</b>	<b>11,4%</b>	<b>33,8%</b>	<b>100%</b>

*Fuente:* IGAE y elaboración propia.

Por tanto, aplicando los anteriores pesos a los recursos no financieros totales y su cuantía global según el indicador Euro6 que mostraba el cuadro 2, obtenemos un total de financiación por política de gasto y subsector de administración.

En la medida en que estamos buscando un criterio de reparto vertical de los recursos y que las administraciones deben gozar de autonomía en la gestión de sus recursos, las cuantías así determinadas no serían finalistas, es decir el recurso así asignado no vincula por su finalidad pero sí por la administración financiada.

Estos pesos funcionales también se podrían utilizar para el reparto o nivelación horizontal al ser reflejo del gasto real. Como se ha indicado la utilización de este sistema que podríamos decir se basa en la preferencia revelada dimanante del gasto efectivo de las diferentes AA. PP, se ajusta al volumen total de recursos existente en el ejercicio analizado. Esto es así, porque toma como referencia el gasto real efectuado por los diferentes niveles de administración en cada ítem sobre los que tiene competencias, sin que ello suponga prejuzgar que ese gasto efectivamente realizado tenga que coincidir con las necesidades reales de gasto.

La matriz de reparto de resultados en línea con lo arriba indicado sería la recogida en el cuadro 6. De esta forma, se obtiene un primer dato de recursos correspondientes

al subsector CC. AA. No obstante, existen dos importantes contingentes de recursos que tienen un origen finalista, a efectos de repartir los recursos no finalistas o incondicionados, se procede a deducir de los anteriores totales para cada nivel de administración estos recursos. Así, en primer lugar, deducimos las cuantías correspondientes a fondos europeos y a las cotizaciones sociales, quedando el resto de recursos no financieros con la composición que refleja el cuadro 7.

Surge aquí una cuestión importante que debe aclararse al perfeccionar este modelo, si se va a consolidar una financiación adicional para financiar el déficit de la seguridad social al margen del sistema contributivo o no. En 2016 se destinaron 26.092 millones de euros no contributivos a estos efectos, parece que no tiene mucho sentido que sean los otros niveles de administración los que tengan que financiar el agujero de la seguridad social, ya que este se financia por un sistema contributivo con una lógica propia.

En cuanto al subsector CC. AA, hay que distinguir dos grupos según su sistema de financiación: las CC. AA de régimen general y las CC. AA de régimen foral. Para descontar estos últimos y quedarnos con los recursos que les corresponderían a las comunidades autónomas de régimen general, realizamos un ajuste aproximativo por la vía de deducir el peso de los empleos no financieros de las comunidades forales sobre el total de los de las CC. AA. Para ello, primero se calcula el peso porcentual de los ENF de estas dos CC. AA y se deduce dicho porcentaje de la financiación total a CC. AA (cuadro 8). Aplicando ese 91,7% al total de los recursos no financieros (RNF) del subsector CC. AA (una vez minorados los recursos finalistas anteriormente indicados), el total de recursos atribuibles a las CC. AA de régimen común ascendería a *122.044,7 millones de euros*.

CUADRO 6  
**Reparto RNF por subsector administrativo**

<b>Reparto RNF</b>	<b>TOTAL RNF a repartir</b>	<b>AGE</b>	<b>CC. AA</b>	<b>CC. LL</b>	<b>SS</b>	<b>TOTAL</b>
01. Servicios públicos generales	56.576	36.361	10.347	9.822	45	56.576
02. Defensa	11.402	11.402	0	0	0	11.402
03. Orden público y seguridad	15.025	7.979	3.426	3.619	0	15.025
04. Asuntos económicos	35.093	12.241	11.964	8.274	2.615	35.093
05. Protección del medio ambiente	7.013	481	1.515	5.018	0	7.013
06. Vivienda y servicios comunitarios	5.545	47	1.704	3.794	0	5.545
07. Salud	62.527	2.620	57.670	778	1.460	62.527
08. Ocio, cultura y religión	9.120	1.615	2.100	5.405	0	9.120
09. Educación	38.930	1.437	35.505	1.980	8	38.930
10. Protección social	180.718	16.728	10.556	5.917	147.517	180.718
<b>Total</b>	<b>421.948</b>	<b>90.911</b>	<b>134.786</b>	<b>44.607</b>	<b>151.644</b>	<b>421.948</b>

*Fuente:* IGAE y elaboración propia.

CUADRO 7  
**Recursos finalistas**

	<b>AGE</b>	<b>CC. AA</b>	<b>CC. LL</b>	<b>SS</b>	<b>TOTAL</b>
Total RNF	90.911	134.786	44.607	151.644	421.948
Fondos UE	-658	-1.765	-166	-344	-2.933
Cotizaciones				-125.208	-125.208
<b>Resto RNF</b>	<b>90.253</b>	<b>133.021</b>	<b>44.441</b>	<b>26.092</b>	<b>293.807</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de IGAE CN.

CUADRO 8  
Peso ENF de las comunidades forales

	ENF	Transf. Corr. AA. PP	Transf. K AA PP	ENF Netos	Peso
Total ENF CC. AA	167.834	14.316	1.337	152.181	100,0%
Navarra	3.757	110	921	2.726	1,8%
País Vasco	10.118	174	113	9.831	6,5%
<b>CC. AA Régimen común</b>	<b>153.959</b>	<b>14.032</b>	<b>303</b>	<b>139.624</b>	<b>91,7%</b>

Fuente: IGAE.

#### 4.3. CONTRASTE DE LOS RESULTADOS DEL SISTEMA CON LOS RECURSOS QUE APORTA EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

A continuación, vamos a comparar los recursos teóricos que según el modelo corresponden a las comunidades de régimen general con los que en ese mismo ejercicio aportó el sistema de financiación autonómica (SFA), tanto en términos de devengo (liquidación del sistema), como de caja (pagos a cuenta de 2016 más liquidación de 2014).

Para calibrar la suficiencia de los recursos sujetos a liquidación que aporta el sistema de financiación a las comunidades de régimen general, primero se deducen las cantidades provenientes de las figuras tributarias no sujetas a liquidación dentro del sistema: impuesto de sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuesto sobre el juego, impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre depósitos, etcétera, que aparecen en el cuadro 9.

Al deducir los recursos aportados por esas figuras tributarias en 2016 a las CC. AA de régimen común se puede obtener la participación que les correspondería a dichas CC. AA en el resto de recursos: 104.850 millones de euros.

Si se compara dicha cantidad con los recursos aportados por el SFA (en términos de caja) en el año 2016 (94.355 millones de €), se puede concluir que las CC. AA de régimen común deberían haber recibido en base a nuestros cálculos en el año 2016, 10.495 millones de € adicionales (cuadro 10). Por su parte, si se compara dicha cantidad con los recursos aportados por el SFA (en términos de devengo) en el año 2016 (95.589 millones de €) se infiere que las CC. AA de régimen común deberían haber recibido en base a este sistema en el año 2016, 9.261 millones de € adicionales.

CUADRO 9  
Tributos no sujetos a liquidación

CC. AA Régimen Común (CN)	Impuestos no sujetos a liquidación
Cuota Autonómica I. Hidrocarburos	959
ITPAJD	7.271
IEDMT	376
Imp/Tasas Juego	1.178
ISD	2.377
IP	1.026
Imp. Medioambientales	454
Otros	282
REF Canarias	1.179
Transf. de K por Recaudación Incierta	-160
<b>Total Impuestos</b>	<b>14.942</b>
Tasas	2.253
<b>Total Tributos</b>	<b>17.195</b>

*Fuente:* IGAE CN.

CUADRO 10  
Financiación modelo vs financiación SFA

	CC. AA Régimen Común
RNF	122.045
Imp. no sujetos a liquidación	17.195
<b>Total participación en resto RNF</b>	<b>104.850</b>
SFA 2016 (Caja)	94.355
<b>Déficit modelo</b>	<b>10.495</b>

*Fuente:* Elaboración propia.

En definitiva, lo importante de este ejercicio no es la cantidad total resultante como se indica en su introducción, ya que son muchos los aspectos por cerrar<sup>2</sup> sino diseñar un procedimiento que, de forma sistemática asigne los recursos que correspondan a los diferentes niveles de administración sin basarse en criterios históricos.

Además, en el desarrollo del modelo he ido adoptando criterios que también admiten diferentes propuestas y formulaciones, desde el procedimiento y órgano adecuados para el debate y acuerdo sobre la fórmula de nivelación vertical, sobre el calendario y causas para su revisión, sobre el "margen político" para alterar los resultados del puro cálculo.

Estos deben concretarse con otros que configuren un modelo de gobernanza financiera multinivel sólido y coordinado, en el que debe operar como elemento de cierre la transparencia, mediante un informe anual en el CPFF sobre la distribución vertical de recursos y de objetivos de estabilidad presupuestaria que se anexe al de las liquidaciones del SFA de cada ejercicio.

Todas estas cuestiones, más algún error que pueda haber en los cálculos, se pueden responder de forma lógica, siendo perfectamente posible cerrar un sistema técnicamente consistente y basado en criterios objetivos para la distribución vertical de los recursos financieros disponibles.

## 5. CONCLUSIONES

Como indican los trabajos de revisión y análisis del SFA, es preciso que los recursos se distribuyan mediante instrumentos ajustados a los cometidos de las diferentes administraciones, de manera que estas tengan capacidad efectiva para ajustar sus ingresos a sus gastos. A partir de ese momento, tendrá sentido que cada una de ellas asuma su responsabilidad ante los ciudadanos en la evolución posterior de los ingresos fiscales y los gastos, decidiendo cómo financiar las singularidades de las políticas que desea desarrollar en el ejercicio de su autonomía. En todo caso, el acuerdo inicial debería contemplar los instrumentos institucionales adecuados para gestionar los problemas que puedan ir apareciendo con posterioridad.

En la actualidad, la distribución de recursos entre los diferentes niveles de administración obedece, en gran medida, a una inercia financiera en la que todavía tiene un fuerte peso la composición original del gasto antes de transferencia de competencias, ya que las sucesivas evoluciones del sistema se han ido calculando en base a estas cuantías de coste histórico más cantidades adicionales para compensar déficits de financiación de políticas existentes (básicamente, sanitarias) o nuevas (dependencia).

---

<sup>2</sup> Entre otras cuestiones: tomar un año de referencia del gasto o una media de varios años; cómo se concreta el peso global de las políticas de gasto; qué pasa con la participación no contributiva de la Seguridad Social. Habría también que deducir algunas transferencias finalistas de la AGE y neutralizar bien el efecto de las comunidades forales; o, en su caso, incluir cláusulas de blindaje para que en caso de fuertes recesiones se limite el ajuste a determinadas políticas de gasto consideradas más sensibles.

El propio procedimiento existente favorece las demandas recurrentes de infrafinanciación por la falta de una evaluación del coste de las políticas de gasto transferidas y de criterios objetivos de reparto. Por el contrario, lo que ha primado ha sido la política de “ir haciendo estado de las autonomías” en base a hechos consumados no siempre bien financiados.

La concreción de un sistema de financiación correspondiente con un estadio maduro ya de desarrollo del Estado autonómico, requiere, no sólo elementos objetivos de asignación de recursos entre comunidades autónomas, sino también entre los diferentes niveles de administración.

Uno de los procedimientos que se podrían emplear para esta asignación, sería realizar un análisis comparativo con los recursos destinados en otros países de nuestro entorno a las diferentes políticas de gasto, que se podrían modular en función de las características propias de España. Una vez asignados estos recursos a cada política de gasto y, en función de las competencias de cada una, medidas por el peso de cada nivel de administración en el gasto efectivo de las diferentes funciones de gasto, se podría determinar el peso en los recursos globales que le corresponde a cada nivel de administración.

Por último, los resultados de la simulación realizada a partir de la liquidación de 2016 evidencian una importante infrafinanciación del sector público autonómico en su conjunto por lo que el diseño de un nuevo sistema de financiación autonómica debería justificar la asignación vertical de recursos.

## ANEXO I. Comparativa de pirámides de población.

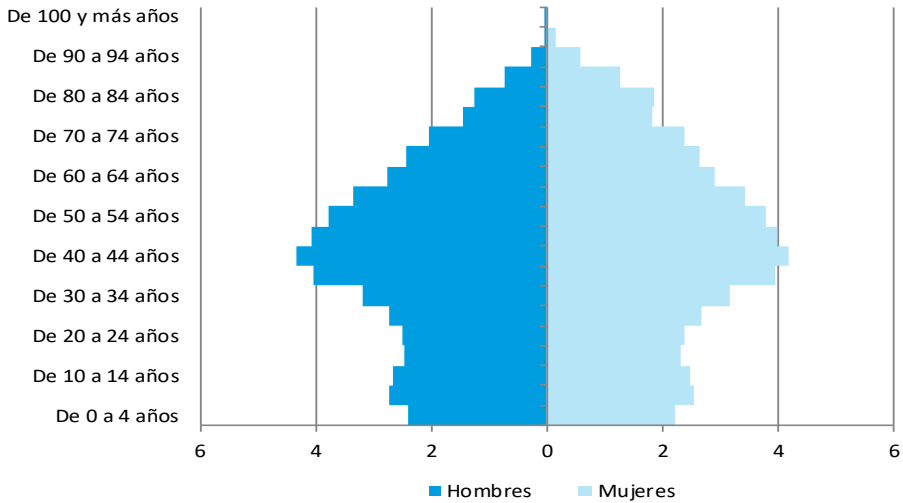
Analizadas las pirámides de población de todos los miembros de la UE, encontramos que las más parecidas a la española son la italiana, la portuguesa, la eslovena y la griega por este orden. Para los cálculos se toman todas menos la eslovena, por considerarlas más representativas.

<b>Cifras de población</b>			
2017 (1 de enero)			
<b>DATOS DE CIFRAS DE POBLACIÓN</b>			
España			
	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
<b>Total</b>	<b>46.528.024</b>	<b>22.834.598</b>	<b>23.693.426</b>
De 0 a 4 años	2.150.640	1.107.530	1.043.110
De 5 a 9 años	2.458.623	1.269.088	1.189.535
De 10 a 14 años	2.395.916	1.233.379	1.162.537
De 15 a 19 años	2.223.012	1.145.115	1.077.897
De 20 a 24 años	2.260.951	1.153.358	1.107.593
De 25 a 29 años	2.518.768	1.264.891	1.253.877
De 30 a 34 años	2.961.782	1.476.628	1.485.154
De 35 a 39 años	3.717.438	1.876.443	1.840.995
De 40 a 44 años	3.961.111	2.013.701	1.947.410
De 45 a 49 años	3.743.094	1.890.130	1.852.964
De 50 a 54 años	3.524.989	1.758.470	1.766.519
De 55 a 59 años	3.151.845	1.552.325	1.599.520
De 60 a 64 años	2.637.235	1.281.367	1.355.868
De 65 a 69 años	2.370.618	1.128.893	1.241.725
De 70 a 74 años	2.055.842	950.699	1.105.143
De 75 a 79 años	1.534.114	673.917	860.197
De 80 a 84 años	1.449.210	585.833	863.377
De 85 a 89 años	918.124	329.956	588.168
De 90 a 94 años	390.357	117.746	272.611
De 95 a 99 años	92.178	22.824	69.354
De 100 y más años	12.177	2.305	9.872

Fuente: Eurostat.

### Pirámide de población. España. 2017

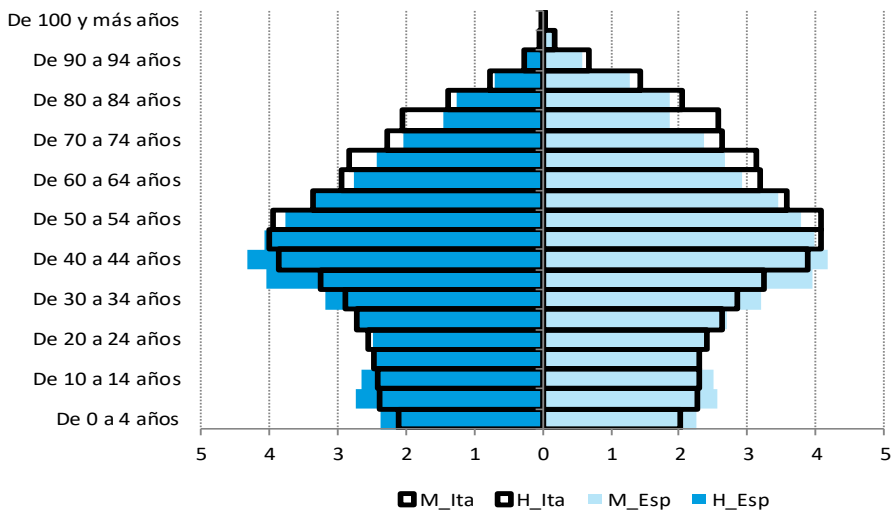
% sobre total población



Fuente: Eurostat

### Pirámide de población. España vs Italia. 2017

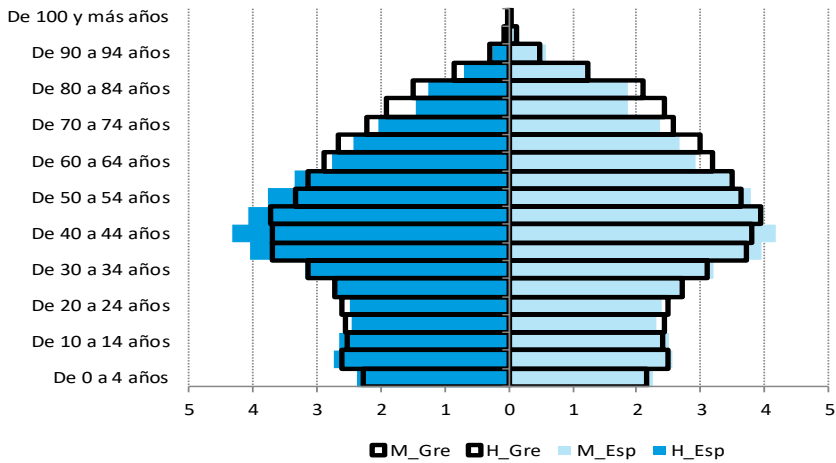
% sobre total población



Fonte: Eurostat

**Pirámide de poboación. España vs Grecia. 2017**

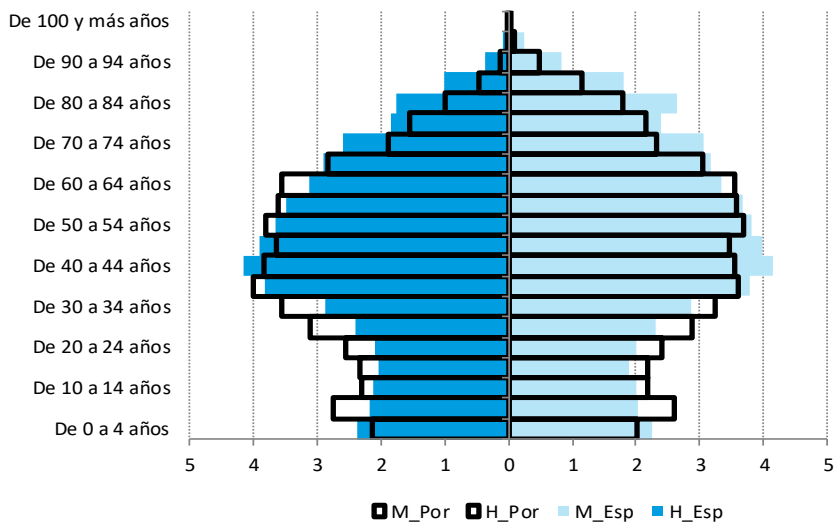
% sobre total población



Fonte: Eurostat

**Pirámide de poboación. España vs Portugal. 2017**

% sobre total población

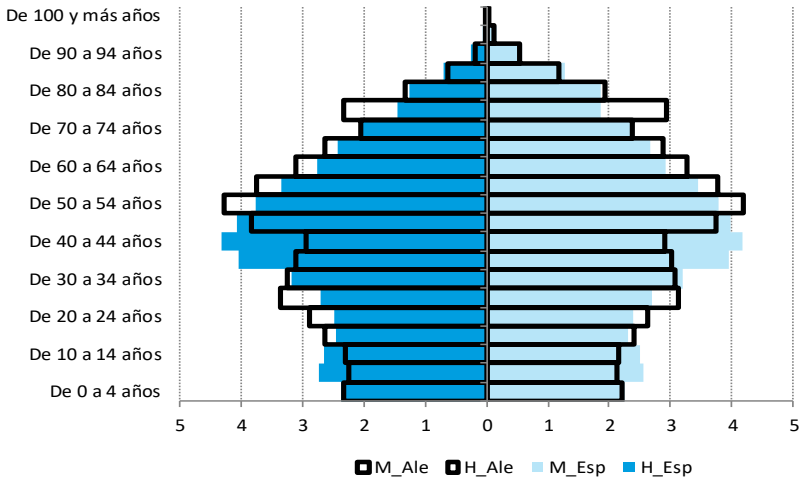


Fonte: Eurostat

También se tienen en cuenta las de dos economías centrales y de peso de la UE, al estimar que la evolución de la pirámide española ira por un derrotero intermedio de la actual de ambas.

**Pirámide de poboación. España vs Alemania. 2017**

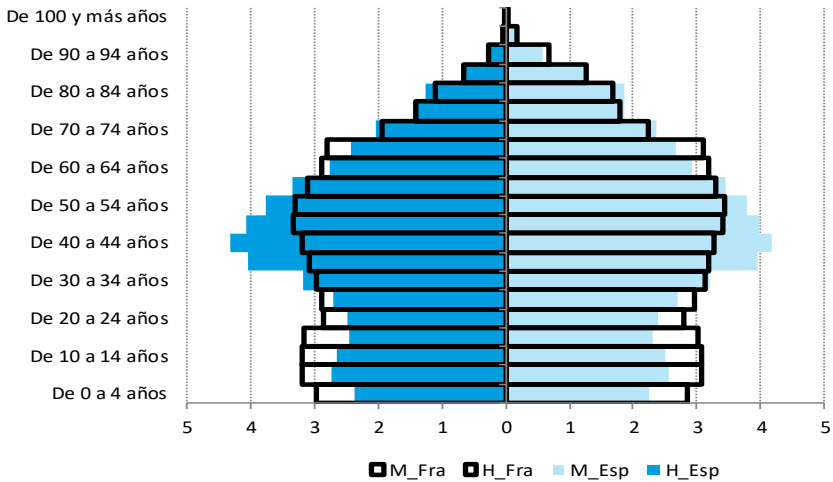
% sobre total población



Fonte: Eurostat

**Pirámide de poboación. España vs Francia. 2017**

% sobre total población



Fonte: Eurostat

## Referencias

- MINISTERIO DE HACIENDA: *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*.  
[http://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3n3ncaa/informe\\_final\\_comisi%C3%B3n\\_reforma\\_sfa.pdf](http://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3n3ncaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf)
- IGAE-Contabilidad Nacional: *Clasificación funcional del gasto del subsector Administración Regional (COFOG). Información anual*. IGAE. <http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacofogCA.aspx>
- IGAE-Contabilidad Nacional: *Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas (COFOG). Información anual*. IGAE. <http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iacogof.aspx>
- IGAE: *Informe sobre la clasificación funcional del gasto público. Análisis por grupos de función. 2013-2017*. IGAE. [http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/AAPP\\_A/Funcional%20AAPP\\_2013\\_2017.pdf](http://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/AAPP_A/Funcional%20AAPP_2013_2017.pdf)
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Informes sobre la financiación definitiva de las comunidades autónomas a través del sistema de financiación*. <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Informe sobre la financiación provisional del sistema de financiación de las comunidades autónomas 2016*.  
[http://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3n3ncaa/financiacion\\_entregas\\_a\\_cuenta\\_2016.pdf](http://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3n3ncaa/financiacion_entregas_a_cuenta_2016.pdf)



## II

# **SOBRE LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



---

## CAPÍTULO 4

# AUTONOMÍA TRIBUTARIA, SUFICIENCIA DE RECURSOS Y DESCENTRALIZACIÓN\*

---

ANTONI ZABALZA  
Universidad de Valencia

### 1. INTRODUCCIÓN

El grado de autonomía tributaria asignada a gobiernos subcentrales y la suficiencia de los recursos que un sistema de financiación pone a disposición de estos gobiernos para que puedan financiar sus competencias, son dos características importantes de los distintos sistemas de descentralización. Tanto es así, que puede ser útil utilizarlos como criterios para analizar las características de estos sistemas y para evaluar sus ventajas y desventajas. Dicho esto, sería un error entender estas dos características como mutuamente excluyentes, ya que ambas están presentes en mayor o menor grado en todos los sistemas descentralizados. No solo eso: ambas son características que ilustran dos condicionantes relevantes de cualquier ejercicio de descentralización.

Sea cual sea la forma que adopte el proceso, queremos que los gobiernos subcentrales respondan ante sus electores, y nada mejor para ello que sean estos gobiernos quienes deciden los recursos detraídos de los electores de su jurisdicción. Y también queremos que los recursos que, de una forma u otra, se ponen a disposición de los gobiernos subcentrales permitan a estos cumplir con sus responsabilidades de gasto, permitan la provisión de servicios en la cantidad y calidad que se estime adecuada por los electores.

Estas dos características son de naturaleza distinta. La autonomía tributaria es claramente discernible y fácil de medir. Los gobiernos subcentrales tienen o no tienen competencias sobre la gestión, inspección y diseño de los tributos. La suficiencia de recursos, en cambio, es un concepto más etéreo y, por tanto, más difícil de medir. Pero el hecho de que la suficiencia sea más difícil de medir no invalida la importancia de este

---

\* Trabajo preparado para el Workshop RIFDE: “Desafíos Pendientes de la Descentralización en España: Suficiencia y Autonomía Tributaria”. Santiago de Compostela, 1 y 2 de octubre de 2019. Agradezco los comentarios de Alain Cuenca, Santiago Díaz de Sarralde, Ana Herrero a una versión previa de este trabajo, y en particular la valiosa ayuda prestada por los coordinadores de este libro, Santiago Lago-Peñas y Jorge Martínez-Vázquez tanto en materia de redacción y presentación como de contenido sustantivo.

concepto para entender la descentralización ni justifica que como analistas la releguemos a un segundo lugar. La suficiencia de recursos es un elemento insoslayable para entender los procesos descentralizadores orientados a la federación de gobiernos subcentrales (Shah, 1996).

Para entender esto es útil analizar un caso extremo: supongamos que una pluralidad de países independientes, todos ellos iguales en su renta per cápita y en sus características geo-demográficas, deciden federarse. Ni siquiera en este improbable contexto sería posible prescindir del concepto de suficiencia. Dicho de otra forma, ni siquiera en este contexto bastaría con dejar las cosas como están en lo que autonomía tributaria se refiere y no ocuparse de nada más. Y no bastaría porque si la decisión de federarse es sustantiva debe ser porque las partes involucradas creen que tiene sentido repartir competencias de gasto entre el gobierno federal y los gobiernos federados. Y si esto es así, la primera pregunta relevante que surgiría es cuál debe ser este reparto y cuál es el monto de la transferencia vertical desde los gobiernos federados al gobierno federal que sería necesario, suficiente, para financiar las competencias de gasto asumidas por este.

En el contexto de una sección introductoria no es preciso ahondar más en la cuestión. El ejemplo anterior podría hacerse más realista, pero la conclusión sería la misma: cuanto mayor sea la complejidad, cuanto mayor sea la heterogeneidad entre gobiernos subcentrales en lo que a capacidad tributaria y características geo-demográficas se refiere, mayor será la relevancia del concepto de suficiencia de recursos para diseñar un sistema descentralizado operativo y funcional.

Esta introducción concluye con una advertencia para precisar el ámbito del análisis. Este trabajo se limita a procesos de descentralización conducentes a una estructura federal de gobiernos subcentrales y gobierno central, cuyos dos niveles se reparten la totalidad de las competencias de gasto público existente, y se refiere a cuestiones exclusivamente económicas. Es decir, no entra en consideraciones acerca de las instituciones políticas que definen la federación. En las líneas que siguen, federación es equivalente a descentralización financiera (descentralización de competencias de ingresos y gastos) entre un conjunto de gobiernos subcentrales y un gobierno federal. En el ámbito del análisis no entran, por tanto, estructuras confederales o procesos de secesión<sup>1</sup>.

## **2. LAS VÍAS HACIA UNA ESTRUCTURA FEDERAL**

Los procesos de descentralización acostumbran a ser complejos. Lo son por dos razones. Primero porque son “*path-dependent*”. Es decir, su forma final depende en gran medida de la senda que han seguido en su desarrollo y, más particularmente, del inicio de esta senda, del punto de partida. Y segundo, porque no solo tienen beneficios, sino que también conllevan costes.

---

<sup>1</sup> Para un panorama muy completo de la cuestión ver Martínez-Vázquez *et al.* (2016).

Si la descentralización procede de la unión de un conjunto de estados originalmente independientes, como los EE. UU por ejemplo, entonces la configuración más probable es la de una federación en la que la característica predominante sea la autonomía tributaria y, por tanto, en la que la distribución de los recursos puestos a disposición de las comunidades esté fuertemente correlacionada con la distribución de la capacidad fiscal. Si la descentralización tiene lugar en el seno de un estado originalmente unitario, como es por ejemplo el caso de España, entonces lo más probable es que la federación resultante se guíe por las necesidades de gasto y, por tanto, que el concepto de suficiencia juegue el papel preponderante.

La inercia respecto al punto de partida es natural por la sencilla razón de que en el ánimo de quienes las diseñaron primó seguramente la comparación con la respectiva situación antecedente. Los estados americanos tomaron como referencia las prestaciones que antes de la Unión ofrecía el correspondiente estado independiente, y las comunidades autónomas (CC. AA) se guiaron en gran medida por las prestaciones del estado unitario español. Esta hipótesis, la réplica de prestaciones, lleva directamente al mantenimiento de la capacidad fiscal de los estados en el caso americano, y al mantenimiento de la provisión de servicios (en términos de volumen y calidad) en el caso de las CC. AA. El antecedente de un Estado americano era el mismo Estado, pero independiente. El antecedente de la comunidad española, era la misma región o provincia pero sujeta a la política de provisión de servicios del estado unitario español, con la correspondiente redistribución de renta (explícita o implícita) propiciada por la política fiscal de este estado unitario.

Inercia, sin embargo, no implica rigidez. Las federaciones tienen personalidad propia. Y esta personalidad, en una medida u otra, acaba impregnando al proceso y dotando a las federaciones de algunas características comunes, con independencia del origen de las mismas. En EE. UU, la presencia de potentes programas federales (Seguridad Social, Medicare y Medicaid, entre otros) de carácter netamente igualitario, hace que la capacidad fiscal no sea el único determinante de los recursos que el sistema pone a disposición de los ciudadanos de cada Estado. En España, el mecanismo que permite a las comunidades obtener euro por euro cualquier exceso de recaudación generado por la aplicación de una política tributaria por encima de la recaudación normativa establecida en el modelo, acentúa la responsabilidad tributaria de las comunidades y las hace capaces, por esta vía marginal, de determinar el tamaño de sus presupuestos.

### **3. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Para centrar el argumento es conveniente focalizar la atención al caso español. La pregunta crítica es: ¿por qué descentralizar? Es una pregunta difícil de responder en abstracto. La mejor vía para identificar una posible respuesta es tener claro cuáles son las ventajas e inconvenientes de la descentralización. Damos por sentado (aunque esta es una cuestión que raramente ha sido objeto de escrutinio empírico) que la descentralización se acomete porque presenta una serie de ventajas respecto a las

prestaciones de un gobierno unitario, y que estas ventajas superan los inconvenientes que pudieran aparecer. Las principales contribuciones seminales son: Tiebout (1956), Stigler (1957), Olson (1969) y Oates (1972).

### 3.1. VENTAJAS

Las ventajas, en lo que al gasto público se refiere, son: i) la mayor información que presumiblemente pueden obtener los gobiernos subcentrales acerca de las preferencias de los ciudadanos respecto de los servicios públicos y por lo tanto proveer un buen número de estos servicios de una forma más eficiente; ii) la competencia que la descentralización generaría entre gobiernos subcentrales, circunstancia que en principio debería llevar a una reducción de los costes de provisión de estos servicios; y iii) la mayor flexibilidad en la toma de decisiones de los gobiernos subcentrales, dado el menor ámbito territorial en el que el gasto se desenvuelve, y la consiguiente innovación y experimentación que de la misma se podría derivar.

Respecto a los ingresos, la ventaja principal se refiere al posible incremento de responsabilidad de los gobiernos subcentrales ante su electorado. Los gobiernos subcentrales —si financian el gasto, o parte del mismo, con sus propios impuestos— se hacen responsables ante su electorado en mayor medida y con mayor cercanía que en el caso de un estado unitario, lo que en principio debería facilitar la rendición de cuentas.

Con carácter general, se entiende que una estructura federal ofrece a los ciudadanos mayores posibilidades de participación política. Esta no es una ventaja económica, pero es sin duda el efecto de la descentralización que mayor trascendencia tiene para la ciudadanía.

### 3.2. INCONVENIENTES

La ganancia en responsabilidad tributaria, el logro de un mayor nivel de “rendición de cuentas”, conlleva un coste: la descentralización de los ingresos, *per se*, no es una actividad que aumente la eficiencia de la economía. En general, una administración tributaria central bien organizada y un sistema nacional de impuestos uniforme es la solución más eficiente para extraer recursos del sector privado. Hay economías de escala (que con el paso de los años se están haciendo cada vez mayores) porque la obtención y gestión de la información masiva necesaria es factible y eficiente<sup>2</sup>.

¿Cómo y por qué vías se manifiestan estos inconvenientes? Los más obvios se producen a través de los siguientes canales: i) la competencia fiscal y la exportación de

---

<sup>2</sup> El consenso actual es que existen impuestos, como por ejemplo el IBI, cuya gestión y recaudación puede ser más eficientemente llevada a cabo por instancias descentralizadas. Sin embargo, y a la vista de la velocidad con la que están evolucionando las novedades en el campo de la gestión de la información, no está claro que dicha posición tome debidamente en cuenta las enormes prestaciones de que potencialmente es capaz una organización dotada de los últimos avances tecnológicos en esta materia. Existe una amplia literatura sobre la asignación de impuestos entre niveles de gobierno. Ver, entre otros: Musgrave (1983), McLure (1999a y 1999b), Bird (1999) y Martínez-Vázquez (2013).

carga tributaria, que pueden llevar a un gasto público respectivamente menor y mayor que el óptimo; ii) las distorsiones de los términos en los que se realizan las transacciones entre distintas regiones; y iii) los mayores costes de cumplimiento por parte de los contribuyentes a causa de la simultánea obligación de cumplir sistemas fiscales distintos<sup>3</sup>.

### 3.3. HETEROGENEIDAD REGIONAL

Todo lo anterior sería válido incluso en una situación en la que la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de las regiones fuera la misma. Pero si la distribución territorial de la capacidad fiscal y necesidades es desigual, los problemas se agravan de forma significativa. Si las regiones difieren en riqueza y necesidades, una descentralización de ingresos sin más llevaría a inequidades e ineficiencias importantes.

Las inequidades son de dos tipos. Una de tipo horizontal entre los gobiernos subcentrales. Para un mismo esfuerzo fiscal, las regiones más ricas podrían financiar más y mejores servicios que las pobres. Y otra respecto a las prestaciones de una economía centralizada. La descentralización habría resultado en una economía que no puede replicar las prestaciones de una economía centralizada en un aspecto particularmente sensible, cual es la desigualdad entre ciudadanos de los derechos asociados a su nacionalidad. El principio de que los ciudadanos de la nación deberían tener acceso a los mismos servicios con independencia de la región en la que vivieran, no se cumpliría.

Y las ineficiencias —en realidad, las ineficiencias más críticas de la descentralización— son las que se derivan de los flujos migratorios de los factores de producción (esencialmente, capital y trabajo) provocados por la existencia de desigualdades regionales en la prestación de servicios públicos. Si los flujos se generan por razones distintas a las asociadas a la productividad de los mismos, el resultado es una asignación de recursos ineficiente, que reduce el producto total de la nación (Boadway y Flatters, 1982).

## 4. TRASFERENCIAS DE NIVELACIÓN

La razón de ser de un sistema de transferencias de nivelación es hacer frente a los problemas de equidad y eficiencia generados por la descentralización territorial de gastos e ingresos. Si estas transferencias están bien diseñadas y consiguen que, para unas mismas necesidades de gasto y un mismo esfuerzo fiscal, los gobiernos regionales dispongan de los mismos recursos, la ineficiencia asociada a la distinta capacidad regional de proveer servicios públicos queda contrarrestada y, con ello, quedan anulados

---

<sup>3</sup> Obsérvese que estas son distorsiones atribuibles pura y exclusivamente a la descentralización y, por tanto, añadidas a los costes de eficiencia que, con la excepción del de capitación, generan todos los demás impuestos.

los flujos migratorios de factores de producción generados por esta distorsión<sup>4</sup>. Las ineficiencias asociadas a la descentralización de los ingresos plantean cuestiones diferentes que deben ser resueltas, en su mayor parte, a partir de un diseño adecuado de la partición de las competencias normativas y de gestión entre los dos niveles de gobierno<sup>5</sup>.

Es importante a este respecto señalar la doble función que cumplen las transferencias de nivelación (Boadway, 2006): eliminan la desigualdad en la capacidad de provisión de servicios públicos por parte de los gobiernos subcentrales, y con ello hacen frente a un problema de equidad entre los ciudadanos de distintas regiones, y a la vez contrarrestan la distorsión generada por estas desigualdades sobre la migración de factores desde regiones con poca capacidad a regiones con mucha capacidad para proveer servicios públicos, y con ello hacen frente a la ineficiencia causada por la descentralización en un contexto de capacidades fiscales regionalmente heterogéneas.

## **5. RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA**

De este breve repaso de los fundamentos de la descentralización y de las ventajas e inconvenientes de la misma, cabe extraer una serie de recomendaciones para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Sin ánimo de exhaustividad y partiendo del supuesto de que (como ocurre ahora) todos los recursos del sistema son no finalistas, las recomendaciones que podemos extraer de las consideraciones expuestas más arriba son las siguientes:

### **5.1. RECOMENDACIONES GENERALES**

1. El modelo más sencillo que cumple con los requisitos de equidad y eficiencia exigidos por la teoría es el de la igualación de la capacidad fiscal (ICF)<sup>6</sup>. Cualquier desviación respecto de la igualdad introduce disparidades de recursos entre gobiernos regionales que no tienen explicación y, además, son ineficientes.
2. El modelo ICF, además, es el que mejor se adapta al proceso de descentralización fiscal en España, que tiene su origen en un sistema unitario, y el más coherente con los diseños anteriores del modelo de financiación.

---

<sup>4</sup> Naturalmente, transferencias mal diseñadas pueden en sí mismas ser una fuente de problemas (Lago-Peñas, 2008).

<sup>5</sup> Sobre esta cuestión, ver Solé-Ollé (2009).

<sup>6</sup> Empleamos aquí la terminología adoptada por Musgrave (1961). Para una política tributaria igual a la de referencia, el modelo ICF iguala las diferencias de capacidad fiscal de las CC. AA de tal forma que el nivel de los recursos por unidad de necesidad que el sistema pone a su disposición es el mismo para todas ellas. Es decir, los recursos del sistema varían entre comunidades solo en función de sus necesidades relativas. Ver Sección 6.1 más abajo y también Zabalza (2003).

3. Es necesario ejercer la máxima prudencia en lo relativo a la descentralización del sistema tributario porque esta es la vía a través de la cual se introducen las mayores distorsiones y, por tanto, el mayor coste de eficiencia. Todas las propuestas de descentralización de tributos, atribución de competencias normativas a las comunidades autónomas, adopción de modalidades colectivas para ejercer estas competencias, y definición de referencias normativas de recaudación, han de tener en cuenta esta importante reserva.

## 5.2. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS: TRIBUTOS

1. El propósito de descentralizar la recaudación de tributos es promover la responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales ante sus electores. Por tanto, no tiene sentido incluir entre los tributos cedidos figuras sobre las que no se tiene ningún tipo de competencia normativa, de inspección o de gestión. En consecuencia, hay que eliminar del sistema la participación autonómica en el IVA y los II. EE. Es decir, hay que definir la brecha fiscal vertical sin incluir estos impuestos en la cesta de tributos cedidos porque sobre estos impuestos los gobiernos regionales no tienen (ni por razones de eficiencia es deseable que tengan) ninguna competencia.
2. Hay que revisar a fondo las reglas de armonización de los tributos patrimoniales cedidos (patrimonio, sucesiones, donaciones y actos jurídicos documentados). Posiblemente legislando tanto tipos máximos como mínimos. La competencia fiscal a la baja observada en estas figuras no aumenta la eficiencia del sistema (puede llevar a una sub provisión de servicios públicos) e introduce desigualdades que afectan a aspectos fundamentales de la política redistributiva de la nación.
3. Hay poco activismo fiscal por parte de los gobiernos regionales. Es importante promoverlo, aunque sea con carácter experimental y transitorio. El IRPF es la figura tributaria idónea para hacerlo. A través de instrumentos marginales, los gobiernos regionales pueden determinar el tamaño de su presupuesto.

## 5.3. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS: GASTOS

1. El modelo ICF genera recursos por unidad de necesidad iguales para todos los gobiernos regionales. La Ley 22/2009, en cambio, implica diferencias entre comunidades en esta dimensión. Una reforma basada en el modelo ICF, incluso para un mismo volumen total de recursos, generaría comunidades ganadoras y comunidades perdedoras. Es conveniente, pues, introducir una transferencia compensatoria para facilitar la transición gradual de las comunidades perdedoras a su nueva situación de igualdad de recursos por unidad de necesidad.
2. Los recursos del sistema son *no finalistas*. No procede pues diferenciarlos en fondos distintos ni tampoco establecer requerimientos de esfuerzo fiscal para

un subconjunto de los recursos. El dinero procedente de la recaudación tributaria y de la transferencia niveladora es incondicional y fungible, y la alternativa de segmentar recursos para fines específicos sería contraria a la autonomía del gasto y contestada por los gobiernos subcentrales.

3. Los criterios de necesidad son adecuados y las ponderaciones no generan resultados extraños. Introducir cambios es una labor ardua, particularmente si conduce a variaciones significativas en la distribución final. No debemos emplear demasiado tiempo en esta cuestión, porque los cambios, aun teniendo efectos relativos muy pequeños, pueden generar conflictos políticos difíciles de gestionar.
4. El modelo ICF genera fundamentalmente efectos renta entre comunidades. La nivelación parcial disminuye la dimensión de estos efectos renta, pero no genera ninguna mejora de eficiencia. Antes al contrario, la nivelación parcial introduce ineficiencias al generar diferencias territoriales en la capacidad de proveer servicios y distorsiona la migración de factores. Por el lado de los ingresos, posibles interacciones entre las políticas tributarias de las comunidades y el gobierno central que pudieran causar ineficiencias no han sido empíricamente estudiadas en España (Solé-Ollé, 2009). Tampoco han sido estudiados los efectos que las distintas formas de determinación de la recaudación normativa del modelo de financiación (particularmente en lo que respecta a los tributos cedidos tradicionales) tienen sobre los recursos finalmente puestos a disposición de las CC. AA.

#### 5.4. DOS RECOMENDACIONES ESPECIALES

1. La equidad horizontal del modelo ICF debe mantenerse a lo largo del tiempo (Ley 22/2009). La regla de actualización actual no cumple este objetivo (López Laborda y Zabalza, 2011). Es crucial, por tanto, diseñar de forma adecuada, y como un elemento más del modelo, la regla de actualización temporal del mismo (Zabalza, 2017 y 2020a).
2. La Gran Recesión y el mecanismo actual de actualización del modelo han generado niveles significativos de sub-financiación, con el consiguiente aumento del endeudamiento de las comunidades. Este endeudamiento lastra la operativa normal de las comunidades hasta el punto de anular su autonomía y hacerlas dependientes de la asistencia financiera del Estado. Es necesario diseñar un plan de saneamiento de la deuda autonómica (Zabalza, 2020b).

#### 5.5. TAREAS PENDIENTES

En las páginas siguientes se detallan algunas de las reformas que se derivarían de estas recomendaciones para el modelo de financiación autonómica español. Como sea que todas ellas se presentan en términos del modelo de igualación de la capacidad fiscal (ICF), en la siguiente sección, y con carácter previo al análisis de las reformas, se describe

muy brevemente dicho modelo, se ilustra empíricamente con los datos de liquidación de 2017 y se examinan los efectos redistributivos de la nivelación parcial.

La posición que este trabajo mantiene es que la reforma del modelo de financiación no debe separarnos del principio de equidad según el cual, para unas mismas necesidades y esfuerzo fiscal, las comunidades deben tener acceso a los mismos recursos. Este es el principio que ha presidido el proceso de descentralización español, y el que mejor resulta de la comparación con las prestaciones del estado unitario del que partimos. Sin embargo, este propósito, no cubre todo el ámbito de la reforma; existen tres aspectos adicionales en los que la reforma debería también avanzar. El primero es el bajo grado de exposición de las comunidades al proceso de rendición de cuentas ante los ciudadanos y esto solo puede hacerse si estas elevan su esfuerzo tributario. El segundo es la perversa influencia del actual sistema de actualización, que no mantiene la equidad horizontal a lo largo del tiempo (con lo cual no cumple los objetivos de la Ley 22/2009) y deja a las comunidades –que esencialmente son proveedoras de servicios públicos– al albur del ciclo económico. La solución, en este caso, pasa por un nuevo mecanismo de actualización. Y el tercero, en gran medida una consecuencia del anterior, es resolver el dramático efecto que, por causa del actual mecanismo de actualización, la Gran Recesión tuvo sobre el nivel de endeudamiento de las comunidades. Si queremos que las comunidades vuelvan a ser autónomas como la Constitución Española prescribe, es necesario un plan de saneamiento de la deuda autonómica.

Las tareas señaladas están bien estudiadas y es fácil articularlas rápidamente en una propuesta global de reforma. Esta consideración es oportuna porque, dado el largo retraso que arrastramos, la reforma del modelo de financiación es perentoria. Esta urgencia aconseja dejar otros aspectos, en los que un nivel alto de consenso entre las comunidades es importante, a un estudio más sosegado y a una labor relativamente laboriosa de persuasión. Nos referimos principalmente a la posible mejora de las variables de necesidad que componen el actual índice de necesidades y a las ponderaciones de las mismas; al procedimiento (o procedimientos) para determinar la recaudación normativa de la capacidad fiscal de las comunidades; y a la consideración de cuál es la mejor organización institucional (para los dos niveles de gobierno) que maximice las enormes economías de escala que los avances tecnológicos en materia de información hoy ofrecen a la gestión, inspección y recaudación de tributos.

## 6. EL MODELO DE IGUALACIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL (ICF)

### 6.1. MARCO ANALÍTICO

Los recursos que el modelo ICF pone a disposición de la comunidad  $i$  para financiar sus competencias de gasto,  $G_i$ , se compone de los ingresos tributarios efectivamente obtenidos,  $I_i$ , más una transferencia normativa,  $S_i^*$

$$G_i = I_i + S_i^* \quad (1)$$

La transferencia  $S_i^*$  es igual al volumen de gasto normativo asignado a la comunidad  $i$ ,  $G_i^*$ , menos el valor normativo de la capacidad fiscal propia y cedida de la comunidad,  $I_i^*$ . Es decir,

$$S_i^* = G_i^* - I_i^* \quad (2)$$

donde  $G_i^*$  es

$$G_i^* = \frac{N_i}{N} G^* \quad (3)$$

En la expresión (3)  $N_i$  mide las necesidades de gasto de la comunidad  $i$  y  $N$ , ( $N = \sum_{i=1}^n N_i$ ) las necesidades de gasto totales de las  $n$  comunidades.  $G^*$  es el volumen total de gasto normativo definido por el sistema de financiación para las  $n$  comunidades que conforman el sistema, ( $G^* = \sum_{i=1}^n G_i^*$ ).

Sustituyendo (2) en (1) obtenemos la ecuación definitoria del modelo

$$G_i = I_i + (G_i^* - I_i^*) \quad (4)$$

Los recursos de la comunidad son iguales a los que efectivamente obtiene de su capacidad fiscal (los que el gobierno autonómico efectivamente decide recaudar),  $I_i$ , más la transferencia niveladora recibida del gobierno central ( $G_i^* - I_i^*$ ), que puede ser positiva o negativa. A los efectos de referencias posteriores, la suma para todas las comunidades de la diferencia ( $G_i^* - I_i^*$ ), que es ( $G^* - I^*$ ), donde  $I^* = \sum_{i=1}^n I_i^*$ , es la Brecha Fiscal Vertical, *BFV*, del sistema; la parte de los recursos totales que no queda cubierta por los ingresos normativos totales. Es decir,

$$BFV = (G^* - I^*)$$

La expresión (4) también puede expresarse de la siguiente forma

$$G_i = G_i^* + (I_i - I_i^*) \quad (5)$$

Los recursos de la comunidad son iguales a los recursos normativos que el sistema de financiación le asigna,  $G_i^*$ , más/menos el exceso/defecto de su recaudación efectiva,  $I_i$  respecto del valor normativo de esta recaudación,  $I_i^*$ , la recaudación estándar que la comunidad debería obtener de su base fiscal cedida, en las condiciones de definición de bases y tipos definidas por el sistema. La diferencia ( $I_i - I_i^*$ ) es el mecanismo de esfuerzo fiscal que el modelo ICF incorpora.

Como se desprende de la expresión (5), para una política tributaria igual a la de referencia,  $I_i = I_i^*$ , obtenemos que

$$G_i = G_i^* \quad (6)$$

Los recursos efectivos de la comunidad son iguales a los normativos previstos para ella por el sistema. Y sustituyendo (3) en (6), tenemos que

$$\frac{G_i}{N_i} = \frac{G^*}{N} \quad \forall i \quad (7)$$

En el modelo ICF, los recursos por unidad de necesidad de todas las comunidades son los mismos e iguales a los recursos normativos totales del sistema,  $G^*$ , divididos por el total de las necesidades de gasto,  $N$ . O, dicho de otra forma, la diferencia relativa de recursos por unidad de necesidad respecto a la media,  $DR_i$ , es igual a la unidad para todas las comunidades,

$$DR_i = \frac{\frac{G_i}{N_i}}{\frac{G^*}{N}} = 1, \quad \forall i \quad (8)$$

## 6.2. ILUSTRACIÓN EMPÍRICA, ESPAÑA 2017

### 6.2.1. Datos globales: Dimensión del sistema a recursos normativos y competencias homogéneas

Siguiendo la Recomendación 5.2.(1), redefinimos la Brecha Fiscal Vertical del sistema excluyendo de los ingresos normativos la recaudación normativa por el impuesto sobre el valor añadido, IVA, y los impuestos especiales, II. EE. Este cambio no afecta a los recursos totales normativos,  $G^*$ , pero sí a los ingresos normativos totales que el sistema pone a disposición de las comunidades,  $I^*$ , que, respecto a los datos básicos del modelo actual (Ley 22/2009), se ven reducidos en la recaudación normativa de estos dos impuestos (44.295 millones de euros) y a la Brecha Fiscal Vertical, que por la misma razón se ve aumentada en dicha cantidad.

CUADRO 1  
**Datos Básicos del Sistema:  $G^*$ ,  $I^*$  y BFV con y sin (IVA+II. EE)**

	Modelo Ley 22/2009		Sin (IVA+II. EE)		
	Millones €	Porcentaje	Millones €	Porcentaje	
$G^*=$	108.681	100,0	$G^*=$	108.681	100,0
$I^*=$	100.209	92,2	$I^*=$	55.914	51,4
$BFV= G^*-I^*$	8.472	7,8	$BFV= G^*-I^*$	52.767	48,6

BFV: Brecha Fiscal Vertical.

Como puede verse en el bloque izquierdo del Cuadro 1, la situación actual (Ley 22/2009) exagera enormemente la independencia del sistema respecto de la transferencia desde el gobierno central. Según los datos de 2017, las CC. AA. de régimen común financiarían el 92,2% del gasto total con impuestos propios y el 7,8% con una transferencia del gobierno central. Esta es una imagen falsa de la realidad porque sobre

el IVA y los II. EE las CC. AA. no tienen ninguna competencia. Los 44.295 millones, que es la cifra a la que asciende la participación de las comunidades en estos dos impuestos, son una transferencia disfrazada. La realidad (bloque derecho del Cuadro 1) dista bastante de esta imagen; los impuestos propios financian el 51,4 % del gasto, lo que significa que la dependencia respecto de la transferencia del gobierno central asciende a un 48,6%. Obsérvese que este cambio no altera el valor normativo de los recursos totales del sistema y, por tanto, tampoco los recursos por unidad de necesidad que el mismo pone a disposición de las comunidades. Lo único que altera es el valor de la transferencia.

### 6.2.2. *Distribución de recursos por comunidades*

El Cuadro 2 presenta la distribución por comunidades de los ingresos normativos, la transferencia de nivelación, los recursos totales y los recursos por unidad de necesidad. Como se ha anticipado más arriba, en el modelo ICF los recursos por unidad de necesidad son los mismos para todas las comunidades e iguales a la media, expresión (7). En 2017, la unidad de necesidad cotizó a 2.495 euros.

CUADRO 2  
Modelo ICF. Año 2017  
Valores normativos a competencias homogéneas

	Millones €			€/N
	$I^*_i$	$S^*_i$	$G^*_i$	$G^*_i/N_i$
	1	2	3=1+2	4
Cataluña	12.002	6.509	18.511	2.495
Galicia	2.816	4.423	7.239	2.495
Andalucía	7.377	13.029	20.406	2.495
Asturias	1.297	1.422	2.719	2.495
Cantabria	795	667	1.462	2.495
Rioja	403	405	808	2.495
Murcia	1.342	2.249	3.591	2.495
Valencia	5.758	6.238	11.996	2.495
Aragón	1.802	1.676	3.478	2.495
Castilla-La Mancha	1.827	3.449	5.276	2.495
Canarias	1.972	3.363	5.335	2.495
Extremadura	796	2.022	2.818	2.495
Baleares	1.647	1.117	2.764	2.495
Madrid	13.358	2.367	15.725	2.495
Castilla y León	2.721	3.831	6.552	2.495
<b>Total</b>	<b>55.914</b>	<b>52.767</b>	<b>108.681</b>	<b>2.495</b>

$I^*_i$  no incluye la participación de las comunidades en la recaudación por IVA y por II. EE.

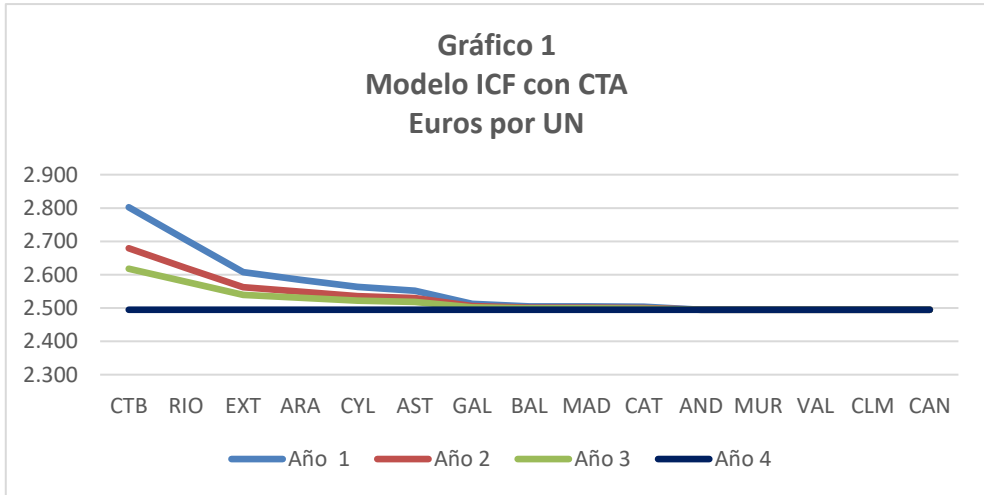
### 6.2.3. *Compensación Transitoria de Adaptación (CTA)*

En el sistema de financiación actual (Ley 22/2009), la liquidación de 2017 muestra que, aunque la media de los recursos por unidad de necesidad es también 2.495 euros, la distribución entre comunidades no es uniforme. Hay cinco comunidades (Andalucía, Murcia, Valencia, Castilla-La Mancha y Canarias) que ganan con el modelo ICF y diez (las restantes) que pierden. Para hacer que la transición hacia el nuevo sistema sea gradual (Recomendación 5.3.(1)), podría arbitrarse una compensación para las comunidades perdedoras durante, por ejemplo, 3 años, que suavizaría el paso desde la distribución actual a la generada por el modelo ICF. El Cuadro 3 y el Gráfico 1 muestran, en euros de 2017, el valor de los recursos por unidad de necesidad que cada comunidad recibiría durante este periodo transitorio<sup>7</sup>. El coste total de la CTA sería, en euros de 2017, 1.883 millones de euros, 941 millones de los cuales se devengarían en el primer año, 565 millones en el segundo y 377 millones en el tercero.

CUADRO 3  
Recursos por Unidad de Necesidad con CTA  
(Euros por UN)

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Cantabria	2.802	2.679	2.618	2.495
Rioja	2.704	2.620	2.579	2.495
Extremadura	2.607	2.562	2.540	2.495
Aragón	2.585	2.549	2.531	2.495
Castilla y León	2.563	2.536	2.522	2.495
Asturias	2.552	2.529	2.518	2.495
Galicia	2.513	2.506	2.502	2.495
Baleares	2.505	2.501	2.499	2.495
Madrid	2.505	2.501	2.499	2.495
Cataluña	2.504	2.500	2.498	2.495
Andalucía	2.495	2.495	2.495	2.495
Murcia	2.495	2.495	2.495	2.495
Valencia	2.495	2.495	2.495	2.495
Castilla-La Mancha	2.495	2.495	2.495	2.495
Canarias	2.495	2.495	2.495	2.495
<b>Total</b>	<b>2.516</b>	<b>2.508</b>	<b>2.503</b>	<b>2.495</b>

<sup>7</sup> La compensación añadida se calcula para cada comunidad perdedora añadiendo a sus recursos por unidad de necesidad (2.495 euros por unidad de necesidad) en el primer año el 50% de su pérdida; en el segundo, el 30%; en el tercero el 20%; y en el cuarto 0%. Con esta gradación, las comunidades perdedoras llegarían al cuarto año alineadas con las ganadoras.



6.2.4. *Efectos redistributivos de la nivelación incompleta respecto a la nivelación completa del modelo ICF*

El ámbito apropiado de análisis del modelo ICF en comparación con los modelos de nivelación incompleta es el de la redistribución de recursos. Como se ha señalado más arriba, escenarios de nivelación incompleta pueden implicar un coste de eficiencia respecto a la distribución uniforme del modelo ICF. Este modelo genera igualdad de recursos por unidad de necesidad para todas las comunidades. Escenarios distintos, en los que los recursos por unidad de necesidad no se distribuyen de forma igualitaria y en los que además se mantiene el orden de las comunidades según su capacidad fiscal, pueden ser fácilmente generados a través del modelo “ICF $\rho$ ” (Zabalza, 2018). Si  $\rho = 1$ , el modelo replica exactamente el resultado igualitario del modelo ICF. Y cuanto menor es  $\rho$ , mayor es la desigualdad generada. Los efectos redistributivos de los escenarios de nivelación incompleta, pueden ser fácilmente estudiados con la ayuda de este modelo. De hecho, el parámetro  $\rho$  es proporcional al coeficiente de Gini de la correspondiente distribución de recursos.

Los recursos del modelo ICF $\rho$  son:

$$G_i = I_i + (G^* - I^*)\alpha_i + \rho I^*(\alpha_i - \beta_i) \quad (9)$$

donde  $\alpha_i$  y  $\beta_i$  son las participaciones de la comunidad  $i$  en, respectivamente, la distribución de las necesidades de gasto y la recaudación fiscal normativa, y los demás símbolos han sido ya definidos. Los recursos totales son los proporcionado por los ingresos de la comunidad,  $I_i$ , más una transferencia vertical,  $TV_i$ , más una transferencia horizontal,  $TH_i$ , que se definen como sigue:

$$TV_i = (G^* - I^*)\alpha_i$$

$$TH_i = \rho I^*(\alpha_i - \beta_i)$$

CUADRO 4  
**Modelo ICF<sub>q</sub> (con  $q=1$ ). Año 2017**  
**Millones de euros**

	Euros/UN					
	$I_i$	$TV_i$	$TH_i$	$S_i=TV_i+TH_i$	$G_i$	$G_i/UN_i$
	1	2	3	(4)=(2)+(3)	(5)=(1)+(4)	(6)
Cataluña	12.002	8.988	-2.478	6.509	18.511	2.495
Galicia	2.816	3.515	908	4.423	7.239	2.495
Andalucía	7.377	9.907	3.121	13.029	20.406	2.495
Asturias	1.297	1.320	102	1.422	2.719	2.495
Cantabria	795	710	-43	667	1.462	2.495
Rioja	403	393	13	405	808	2.495
Murcia	1.342	1.743	506	2.249	3.591	2.495
Valencia	5.758	5.824	414	6.238	11.996	2.495
Aragón	1.802	1.689	-13	1.676	3.478	2.495
Castilla-La Mancha	1.827	2.562	888	3.449	5.276	2.495
Canarias	1.972	2.590	773	3.363	5.335	2.495
Extremadura	796	1.368	653	2.022	2.818	2.495
Baleares	1.647	1.342	-225	1.117	2.764	2.495
Madrid	13.358	7.635	-5.268	2.367	15.725	2.495
Castilla y León	2.721	3.181	650	3.831	6.552	2.495
<b>Total</b>	<b>55.914</b>	<b>52.767</b>	<b>0</b>	<b>52.767</b>	<b>108.681</b>	<b>2.495</b>

CUADRO 5  
Modelo ICF $\rho$  (con  $\rho=0,5$ ). Año 2017  
Millones de Euros

	Euros/UN					
	$I_i$	$TV_i$	$TH_i$	$S_i=TV_i+TH_i$	$G_i$	$G_i/UN_i$
	1	2	3	(4)=(2)+(3)	(5)=(1)+(4)	(6)
Cataluña	12.002	8.988	-1.239	7.748	19.750	2.662
Galicia	2.816	3.515	454	3.969	6.785	2.338
Andalucía	7.377	9.907	1.561	11.468	18.845	2.304
Asturias	1.297	1.320	51	1.371	2.669	2.448
Cantabria	795	710	-21	689	1.484	2.531
Rioja	403	393	6	399	802	2.475
Murcia	1.342	1.743	253	1.996	3.338	2.319
Valencia	5.758	5.824	207	6.031	11.789	2.452
Aragón	1.802	1.689	-6	1.682	3.485	2.499
Castilla-La Mancha	1.827	2.562	444	3.005	4.832	2.285
Canarias	1.972	2.590	386	2.977	4.949	2.314
Extremadura	796	1.368	327	1.695	2.491	2.205
Baleares	1.647	1.342	-113	1.229	2.877	2.596
Madrid	13.358	7.635	-2.634	5.001	18.359	2.913
Castilla y León	2.721	3.181	325	3.506	6.227	2.371
<b>Total</b>	<b>55.914.</b>	<b>52.767</b>	<b>0</b>	<b>52.767</b>	<b>108.681</b>	<b>2.495</b>

Si  $\rho = 1$ , la expresión (9) se reduce a la expresión (4). Es decir, para  $\rho = 1$  lo único que la expresión (9) hace es dividir la transferencia de nivelación del modelo ICF,  $(G_i^* - I_i^*)$ , en dos transferencias, la transferencia vertical  $TV_i$  y la transferencia horizontal  $TH_i$  definidas más arriba. Los resultados, los recursos para cada comunidad, sin embargo, son exactamente los mismos que los del modelo ICF. Si  $\rho < 1$ , en cambio, los resultados difieren de los del modelo ICF, porque entonces la potencia redistributiva de la transferencia horizontal disminuye y la distribución de los recursos entre comunidades se hace más desigual. Tanto más cuanto menor es el valor de  $\rho$ . Esto puede verse en los Cuadros 4 y 5, donde presentamos los resultados del modelo para  $\rho = 1$  y para  $\rho = 0,5$ .

Si  $\rho = 1$  la distribución de los recursos por unidad de necesidad es uniforme. La brecha entre comunidades es nula para cualquier de ellas. Si  $\rho = 0,5$ , Madrid, la comunidad más favorecida, obtiene 2.913 euros por unidad de necesidad, un 16,7% por encima de la media de 2.495 euros. Y Extremadura, la comunidad menos favorecida, obtiene 2.205 euros por unidad de necesidad, un 11,6% por debajo de la media. Es

decir, el modelo con  $\rho = 0,5$  genera una brecha entre Madrid y Extremadura de 28,3 puntos de porcentaje (pp) a favor de Madrid. Otros ejemplos: la brecha generada entre Madrid y Andalucía es de 24,4 pp; entre Madrid y Valencia de 18,5 pp; y entre Madrid y Cataluña de 10,1 pp, todas ellas a favor de Madrid.

Es fácil generalizar estos resultados para el rango deseado de valores de  $\rho$ . El Cuadro 6 muestra la distribución relativa de recursos por unidad de necesidad para valores de  $\rho$  que van desde 1 a 0, y es fácil ver la expansión de las brechas generadas. Para  $\rho = 0$ , por ejemplo, las brechas entre Madrid y las otras cuatro comunidades consideradas más arriba pasan a ser: Madrid-Extremadura: 56,7%; Madrid-Andalucía: 48,8%; Madrid-Valencia: 36,9%; y Madrid-Cataluña: 20,1 pp. En el caso español, estamos esencialmente en la primera columna del cuadro. Y, aunque en valores absolutos más bajos que los actuales, siempre hemos estado en esta columna. Es difícil avanzar argumento alguno, económico o político, que pueda justificar la desigualdad en la capacidad de proveer servicios públicos por parte de las comunidades que aparece en el cuadro para valores de  $\rho$  por debajo de la unidad.

CUADRO 6  
Distribución relativa de recursos por Unidad de Necesidad para distintos "q's"  
(Porcentajes)

	q					
	1,00	0,90	0,80	0,70	0,60	0,50
Cataluña	100	101,3	102,7	104,0	105,4	106,7
Galicia	100	98,7	97,5	96,2	95,0	93,7
Andalucía	100	98,5	96,9	95,4	93,9	92,4
Asturias	100	99,6	99,3	98,9	98,5	98,1
Cantabria	100	100,3	100,6	100,9	101,2	101,5
Rioja	100	99,8	99,7	99,5	99,4	99,2
Murcia	100	98,6	97,2	95,8	94,4	93,0
Valencia	100	99,7	99,3	99,0	98,6	98,3
Aragón	100	100,0	100,1	100,1	100,1	100,2
Castilla-La Mancha	100	98,3	96,6	95,0	93,3	91,6
Canarias	100	98,6	97,1	95,7	94,2	92,8
Extremadura	100	97,7	95,4	93,0	90,7	88,4
Baleares	100	100,8	101,6	102,4	103,3	104,1
Madrid	100	103,3	106,7	110,0	113,4	116,7
Castilla y León	100	99,0	98,0	97,0	96,0	95,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)  
**Distribución relativa de recursos por Unidad de Necesidad para distintos "q's"**  
**(Porcentajes)**

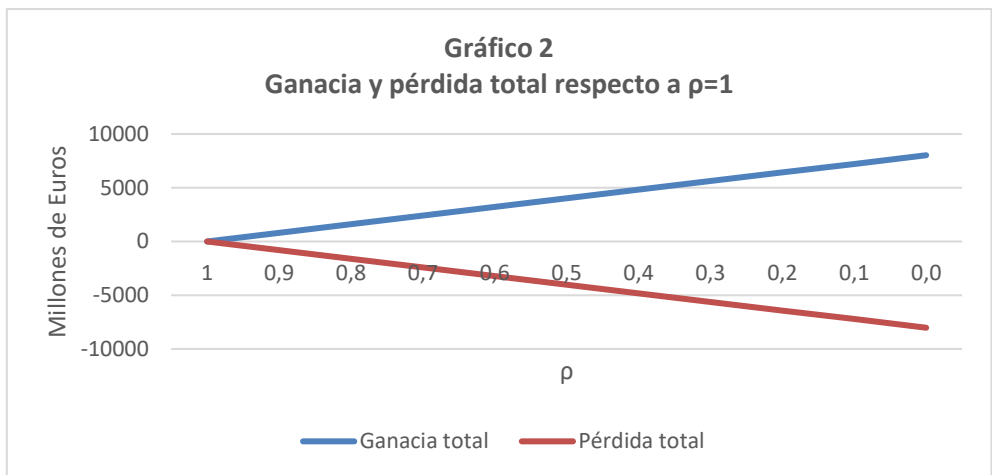
	<b>q</b>				
	<b>0,40</b>	<b>0,30</b>	<b>0,20</b>	<b>0,10</b>	<b>0,00</b>
Cataluña	108,0	109,4	110,7	112,0	113,4
Galicia	92,5	91,2	90,0	88,7	87,5
Andalucía	90,8	89,3	87,8	86,2	84,7
Asturias	97,8	97,4	97,0	96,6	96,3
Cantabria	101,8	102,1	102,3	102,6	102,9
Rioja	99,1	98,9	98,7	98,6	98,4
Murcia	91,6	90,1	88,7	87,3	85,9
Valencia	97,9	97,6	97,2	96,9	96,6
Aragón	100,2	100,3	100,3	100,3	100,4
Castilla-La Mancha	89,9	88,2	86,5	84,9	83,2
Canarias	91,3	89,9	88,4	87,0	85,5
Extremadura	86,1	83,8	81,4	79,1	76,8
Baleares	104,9	105,7	106,5	107,3	108,1
Madrid	120,1	123,4	126,8	130,1	133,5
Castilla y León	94,1	93,1	92,1	91,1	90,1
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

El Cuadro 7 y el Gráfico 2 muestran, para cada valor de  $\rho$ , el volumen total de recursos (en millones de euros de 2017) que se redistribuyen en comparación con el escenario de igualdad ( $\rho = 1$ ). Las ganancias están más concentradas que las pérdidas. Las ganancias se producen en cinco comunidades (por orden creciente: Aragón, Cantabria, Baleares, Cataluña y Madrid) que suman 17,1 millones de habitantes y 16,8 millones de unidades de necesidad. Y las pérdidas se producen en las diez comunidades restantes (por orden creciente: La Rioja, Valencia, Asturias, Castilla y León, Galicia Murcia Canarias, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura) que suman 26,5 millones de habitantes y 26,8 millones de unidades de necesidad. Para, por ejemplo,  $\rho = 0,5$ , respecto a la situación de igualdad ( $\rho = 1$ ), un ciudadano de Madrid gana en servicios públicos 405 euros anuales y uno de Cataluña 164 euros; respectivamente un 14,3% y un 6,3% más. Un ciudadano de Extremadura pierde 303 euros y uno de Castilla-La Mancha 218 euros; respectivamente, un 13,1% y un 9,2% menos. Entre el ciudadano de Madrid y el de Extremadura se abre una brecha del 27,4%; y entre el de Cataluña y el de Castilla-La Mancha, del 15,5%. Y otros dos datos, no menos peculiares, son que entre el ciudadano de Madrid y el de Cataluña la brecha que aparece es del 8,0%; y entre el de Castilla-La Mancha y el de Extremadura del 3,9%. Todas ellas, brechas en la capacidad de proveer servicios públicos – sanidad, educación, servicios sociales,

seguridad, justicia– a los ciudadanos. Es muy difícil, partiendo de una tradición de igualdad, justificar estas diferencias ¿Por qué los españoles deberían abandonar su derecho a obtener una misma prestación de servicios públicos sea cual sea la comunidad en la que residen?

CUADRO 7  
Ganancias y pérdidas totales para distintos "rhos"  
(Millones de Euros)

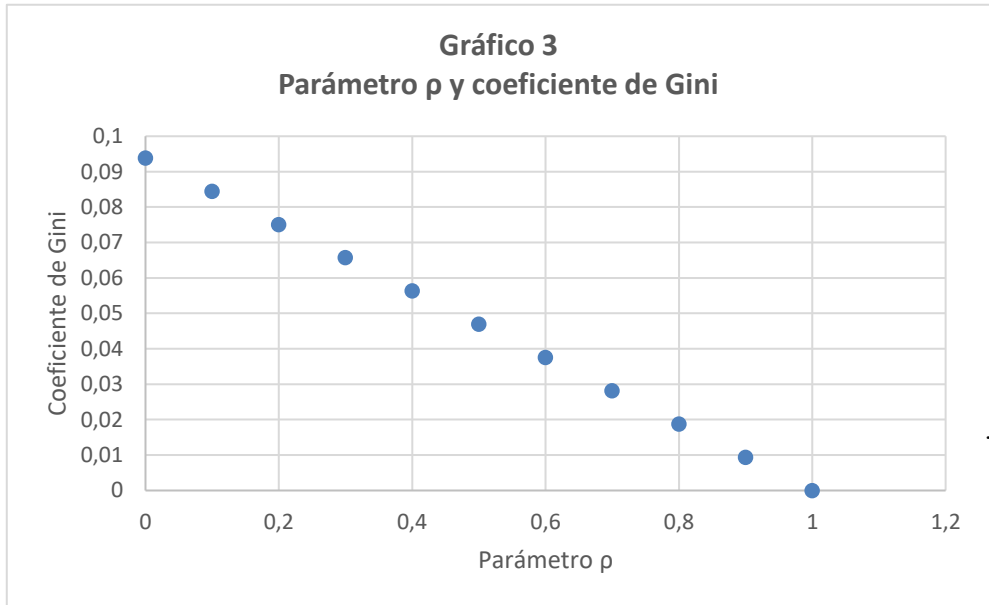
RHO	Ganancia total	Pérdida total
1	0	0
0,9	803	-803
0,8	1.605	-1.605
0,7	2.408	-2.408
0,6	3.211	-3.211
0,5	4.014	-4.014
0,4	4.816	-4.816
0,3	5.619	-5.619
0,2	6.422	-6.422
0,1	7.224	-7.224
0,0	8.027	-8.027
	Número	%
Ganadores:	17.068.058	39,2
Perdedores:	26.495.603	60,8
	43.563.661	100,0
	UN	%
UN ganadoras:	16.811.723	38,6
UN perdedoras:	26.751.938	61,4
	43.563.661	100,0



Los efectos respecto al escenario de igualdad son puramente redistributivos y la mejor medida del cambio en el grado de desigualdad es el coeficiente de Gini. De hecho, el coeficiente de Gini es inversamente proporcional al valor del parámetro  $\rho$ . Coherentemente con la uniformidad de recursos por unidad de necesidad que genera, y como puede verse en el Cuadro 8 y el Gráfico 3, el coeficiente de Gini para  $\rho = 1$  es 0, y su valor aumenta de forma proporcional a medida que el parámetro  $\rho$  baja; esto es, a medida que la desigualdad aumenta. Por cada décima de reducción de  $\rho$ , el coeficiente de Gini aumenta en 0,0094 su valor.

CUADRO 8  
**Relación entre  $\rho$  y el coeficiente de Gini**

$\rho$	Coeficiente
	Gini
1	0
0,9	0,0094
0,8	0,0188
0,7	0,0282
0,6	0,0376
0,5	0,0469
0,4	0,0563
0,3	0,0657
0,2	0,0751
0,1	0,0845
0	0,0939



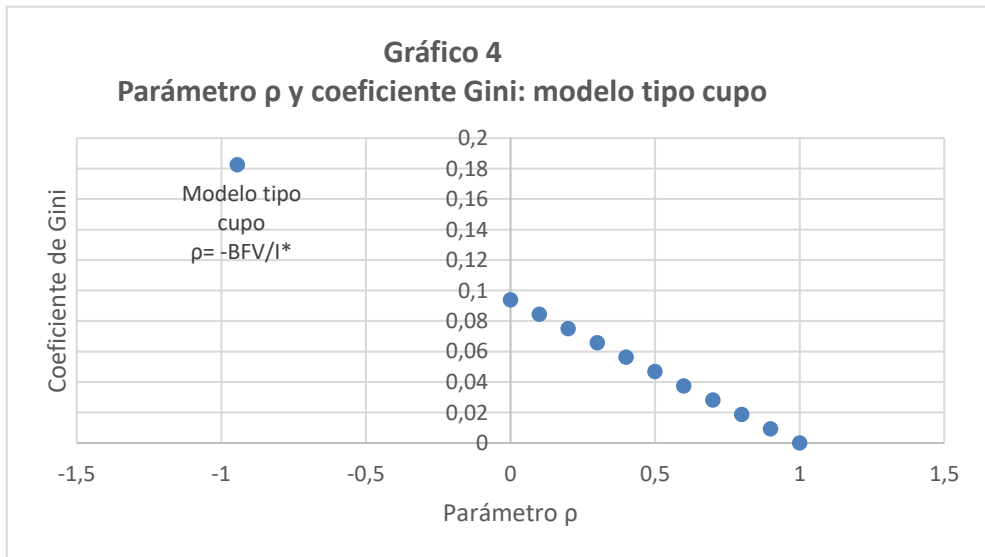
#### 6.2.5. *La desigualdad del modelo tipo cupo*

Si el parámetro  $\rho$  es igual a menos la Brecha Fiscal Vertical dividida por los ingresos normativos –es decir, si  $\rho = -(G^* - I^*)/I^*$ – la distribución de recursos entre comunidades es la misma que la distribución de la capacidad fiscal normativa,  $I^*$  (Zabalza, 2018). De ahí la denominación de este escenario como uno correspondiente a un “modelo tipo cupo”. Es interesante, aunque solo sea por curiosidad, ver, en el contexto de la relación negativa entre  $\rho$  y el coeficiente de Gini, cuál es la diferencia de desigualdad entre este particular valor y los del rango  $0 \leq \rho \leq 1$  mostrados en el Cuadro 8 y el Gráfico 3. El Cuadro 9 y el Gráfico 4 repiten la información anterior, añadiendo a la misma el valor  $\rho = -(G^* - I^*)/I^* = -0,9437$ .

CUADRO 9  
Relación entre  $\rho$  y coeficiente de Gini

Rho	Coefficiente de Gini
1	0
0,9	0,0094
0,8	0,0188
0,7	0,0282
0,6	0,0376
0,5	0,0469
0,4	0,0563
0,3	0,0657
0,2	0,0751
0,1	0,0845
0	0,0939
-0,9437	0,1825

$$\rho = -(G^* - I^*) / I^* = -0,9437$$



La relación de proporcionalidad se mantiene, pero el valor del coeficiente de Gini del modelo tipo cupo se distancia significativamente al alza respecto a los modelos considerados anteriormente. En términos de la métrica del coeficiente Gini, el modelo tipo cupo genera una distribución de recursos el doble de desigual que la generada por el modelo con  $\rho = 0$ , el más desigual de la serie considerada en el Gráfico 3. El Cuadro 10 confirma esta desigualdad.

CUADRO 10  
**Distribución de recursos por unidad de necesidad. Año 2017**  
**Modelo ICF<sub>q</sub> para q=1 (igualdad completa) y q=-0,9437 (modelo “tipo cupo”)**

	€/UN		Porcentajes	
	q=1	q=-0,9437	q=1	q=-0,9437
Cataluña	2.495	3.144	100,0	126,0
Galicia	2.495	1.886	100,0	75,6
Andalucía	2.495	1.753	100,0	70,3
Asturias	2.495	2.314	100,0	92,7
Cantabria	2.495	2.637	100,0	105,7
Rioja	2.495	2.418	100,0	96,9
Murcia	2.495	1.812	100,0	72,6
Valencia	2.495	2.328	100,0	93,3
Aragón	2.495	2.513	100,0	100,7
C-La Mancha	2.495	1.679	100,0	67,3
Canarias	2.495	1.792	100,0	71,8
Extremadura	2.495	1.370	100,0	54,9
Baleares	2.495	2.890	100,0	115,8
Madrid	2.495	4.119	100,0	165,1
Castilla y León	2.495	2.014	100,0	80,7
<b>Total</b>	<b>2.495</b>	<b>2.495</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

## 7. MECANISMO DE INCENTIVACIÓN DEL ESFUERZO FISCAL

Hay poco activismo fiscal por parte de las CC. AA. De acuerdo con la Recomendación 5.2.(3), el modelo de financiación debería promover un mayor protagonismo de los gobiernos regionales en materia tributaria con el fin de que estos puedan efectivamente determinar la dimensión de su presupuesto. El modelo ICF ya contempla un mecanismo de incentivación a través de la condición de esfuerzo fiscal – expresión (5)– que da al gobierno de la comunidad la diferencia entre la recaudación tributaria efectiva y la normativa, euro por euro. Dado el limitado activismo fiscal de los gobiernos regionales, puede tener sentido reforzar este incentivo. La propuesta (Zabalza, 2016) es definir el incentivo adicional con referencia al *IRPF*, porque en esta figura la recaudación normativa está perfectamente identificada. El incentivo adicional entraría a través de una modificación de la transferencia de nivelación.

La actual transferencia (normativa) de nivelación es:

$$S_i^* = G_i^* - I_i^* \quad (10)$$

La transferencia efectiva de nivelación, incluyendo el mecanismo adicional de incentivación, sería:

$$S_i = S_i^* + \gamma(IR_i - IR_i^*) \quad (11)$$

donde  $\gamma$  es un parámetro político,  $IR_i$  es la recaudación real por *IRPF* de la comunidad  $i$  e  $IR_i^*$  es la recaudación normativa por *IRPF* de esta comunidad. Por tanto, los recursos efectivos puestos a disposición de la comunidad son:

$$G_i = I_i + S_i \quad (12)$$

Sustituyendo (10) en (11) y la expresión resultante en (12), obtenemos

$$G_i = G_i^* + (I_i - I_i^*) + \gamma(IR_i - IR_i^*) \quad (13)$$

La expresión (13) muestra como la expresión (5) quedaría modificada por esta reforma: después de la misma, los recursos efectivos de la comunidad serían iguales a los recursos normativos,  $G_i^*$ , más los devengados por la actual condición de esfuerzo fiscal ( $I_i - I_i^*$ ), más, caso de hacer uso de esta posibilidad, los resultantes del nuevo mecanismo de incentivación del esfuerzo fiscal en el *IRPF*,  $\gamma(IR_i - IR_i^*)$ . Es decir, con esta reforma, el sistema contaría con dos mecanismos de incentivación: el asociado a la recaudación total y el adicional, asociado específicamente al *IRPF*.

Es importante señalar que, tal como está especificado aquí, el incentivo actuaría tanto si  $IR_i > IR_i^*$  como si  $IR_i < IR_i^*$ . El resultado del incentivo sería positivo en el primer caso y negativo en el segundo: el mecanismo premia el incremento de esfuerzo fiscal en el *IRPF* y penaliza su reducción. Es decir, favorece el activismo fiscal de las comunidades respecto a la posición de referencia y hace más costosas las políticas de laxitud tributaria. Naturalmente, este aspecto (la simetría del mecanismo), junto a la fijación del parámetro  $\gamma$  que determina la potencia del incentivo, son cuestiones que atañen más a la decisión política que a la recomendación técnica. En Zabalza (2016) se presenta una extensión de la propuesta, limitando la operatividad del incentivo a las desviaciones positivas de la recaudación del *IRPF* sobre su norma<sup>8</sup>. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que en presencia de niveles significativos de endeudamiento, como ocurre ahora en muchas comunidades, puede tener sentido hacer más costosas aquellas políticas tributarias que se consideren temerariamente laxas.

Obsérvese que en (13), la recaudación efectiva por *IRPF*,  $IR_i$ , ejerce su efecto a través de dos vías (la que ofrece el mecanismo actual de esfuerzo fiscal y la que ofrece el nuevo mecanismo incentivador a través exclusivamente del *IRPF*) como se detalla a continuación:

$$G_i = G_i^* + [(I_i^r + IR_i) - (I_i^{r*} + IR_i^*)] + \gamma(IR_i - IR_i^*) \quad (14)$$

Donde  $I_i^r$  e  $I_i^{r*}$  son respectivamente la recaudación por tributos distintos al *IRPF* de la comunidad  $i$  y su correspondiente norma. Por tanto, el efecto marginal sobre el total de los recursos sería:

$$\frac{\delta G_i}{\delta IR_i} = 1 + \gamma$$

---

<sup>8</sup> Extensión sugerida al autor por J. López-Laborda.

Por ejemplo, para  $\gamma = 0,5$ , por cada euro adicional de *IRPF* recaudado por encima de su norma, la comunidad obtendría 1,5 euros. El Cuadro 11 presenta el efecto sobre cada comunidad de un incremento generalizado del 10% de la recaudación del *IRPF*.

CUADRO 11  
Efecto de un incremento del *IRPF* en un 10% sobre los recursos del sistema. Año 2017  
(Millones de Euros)

	Recaudación			Efecto total	Recursos	
	IRPF inicial	adicional $0,1*IRPF$	Incentivo $0,5*(0,1*IRPF)$		iniciales, G	Rendimiento 6= $((4/5)-1)*100$
	1	2	3	4=2+3	5	
Cataluña	8.953	895	448	1.343	18.649	7,2
Galicia	2.047	205	102	307	7.344	4,2
Andalucía	4.849	485	242	727	19.606	3,7
Asturias	930	93	46	139	2.845	4,9
Cantabria	500	50	25	75	1.823	4,1
Rioja	285	28	14	43	944	4,5
Murcia	894	89	45	134	3.416	3,9
Valencia	3.692	369	185	554	11.411	4,9
Aragón	1.222	122	61	183	3.729	4,9
Castilla-La Mancha	1.212	121	61	182	5.212	3,5
Canarias	1.406	141	70	211	5.075	4,2
Extremadura	534	53	27	80	3.072	2,6
Baleares	1.144	114	57	172	2.787	6,2
Madrid	10.503	1.050	525	1.575	15.856	9,9
Castilla y León	1.910	191	96	287	6.911	4,1
<b>Total</b>	<b>40.081</b>	<b>4.008</b>	<b>2.004</b>	<b>6.012</b>	<b>108.681</b>	<b>5,5</b>

Es difícil entender que las comunidades ricas se quejen de la nivelación completa. La nivelación completa es la solución más justa de cara a preservar los derechos de los ciudadanos en tanto que nacionales españoles y además es eficiente. La ventaja de las comunidades ricas está en otra parte: en su mayor capacidad fiscal y en las posibilidades

que esta circunstancia les da para poder ejercer su verdadero poder tributario. La última columna del Cuadro 11 expresa este punto de forma muy clara. Un mismo aumento marginal de la carga fiscal rinde, en relación al presupuesto de la comunidad, significativamente más en las comunidades ricas que en las pobres. Este ejercicio de autonomía tributaria para obtener recursos requiere de un aumento de la carga fiscal. Pero si es voluntario, como el que se derivaría de esta propuesta, será porque los beneficios sociales del gasto financiado con estos recursos son mayores que los costes sociales de obtenerlos (incluido el coste de eficiencia de la mayor recaudación por IRPF)<sup>9</sup>.

## 8. UN NUEVO MECANISMO DE ACTUALIZACIÓN

El actual modelo de financiación se actualiza según la evolución de la recaudación normativa de las comunidades autónomas y de la recaudación impositiva del Estado. Este mecanismo para actualizar el sistema no mantiene la equidad horizontal a lo largo del tiempo y es fuertemente pro-cíclico cuando lo que queremos es justamente lo contrario: que el mecanismo sea horizontalmente equitativo y que aísle del ciclo los recursos normativos de las comunidades.

Esencialmente, lo que se propone es actualizar los recursos normativos del modelo de financiación no con la actual regla ITE, sino con el índice de necesidades de gasto. Esta cuestión ha sido exhaustivamente tratada y resuelta en la literatura: López-Laborda y Zabalza, (2011); y Zabalza (2017). Tomando como referencia, por ejemplo, el gasto total normativo de 2007,  $G^{*07}$ , la definición de las necesidades de gasto que se propone toma la siguiente forma:

$$N_i^t = G^{*07} \left( \frac{PA_i^t}{PA^{07}} \right) \left( \frac{W^t}{W^{07}} \right) \quad (15)$$

donde  $PA$  es el índice de la población ajustada (es importante señalar que  $PA$  es un *índice* –expresión (5) de Zabalza (2020a)– frente metodología oficial empleada para ejecutar la prescripción de la Ley 22, que *no* tiene las propiedades de un índice) y  $W$  el índice de los salarios por hora reales de la Administración Pública.

El índice (15) se refiere directamente a los recursos normativos totales del sistema. Por tanto, para actualizar el sistema su aplicación a la expresión (6) es inmediata

$$G_i^{*t} = G_i^{*0} \left( \frac{N_i^t}{N_i^0} \right) \quad (16)$$

---

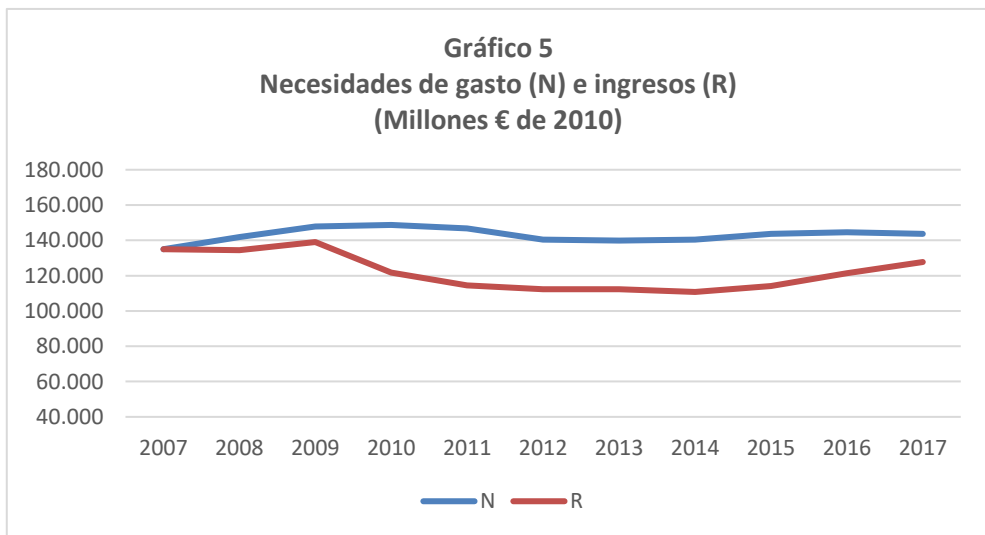
<sup>9</sup> El gasto total efectivo por unidad de necesidad resultante de la operación de este incentivo sería entonces mayor que el gasto normativo por unidad de necesidad sujeto a igualación. Pero, naturalmente, estas desigualdades no serían objeto de igualación por parte del sistema de financiación. En la terminología de Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2019), estos gastos adicionales sería los gastos “discrecionales”, consecuencia del ejercicio de la autonomía de gasto que la presencia del incentivo ofrece a los gobiernos autonómicos, frente a los gastos “estándar” sobre los que el sistema de financiación fija, con carácter normativo y por unidad de necesidad, la condición de igualación entre comunidades.

donde  $N_i^t$  viene definido en la expresión (15). Si, siguiendo la práctica actual, la actualización se quiere aplicar a través de la transferencia de nivelación, entonces la expresión adecuada de la que partir es la (4) y la aplicación sería:

$$G_i^{*t} = I_i^{*0}(1 + \tau_i^{It}) + G_i^{*0} \left( \frac{N_i^t}{N_i^0} \right) - I_i^{*0}(1 + \tau_i^{It}) = G_i^{*0} \left( \frac{N_i^t}{N_i^0} \right) \quad (17)$$

donde  $\tau_i^{It}$  es la tasa de crecimiento de los ingresos normativos. Como puede comprobarse, la utilización de cualquiera de las dos vías —expresiones (16) y (17)— lleva al mismo resultado: los recursos del sistema se actualizan exclusivamente con el índice de las necesidades de gasto.

Aunque el mecanismo se destina a la actualización de los recursos normativos del modelo de financiación autonómica, a los efectos de ver la evolución temporal del mismo y de contrastarla con la evolución de los recursos autonómicos, es útil ampliar el ámbito del análisis y referirnos al ámbito de la ejecución presupuestaria. El Gráfico 5, que se toma de Zabalza (2020a) y se refiere a la liquidación de los presupuestos autonómicos (obligaciones y derechos reconocidos) muestra claramente la naturaleza y propiedades del mecanismo de actualización propuesto, frente a los efectos del ciclo.



*Fuente:* Zabalza (2019a). Liquidación de los presupuestos autonómicos (obligaciones y derechos reconocidos) para las comunidades autónomas de régimen común.

La altura de la línea azul la determina el gasto total de 2007,  $G^{*07}$ , que incluye la compra de activos financieros. Su evolución temporal obedece exclusivamente a la evolución de los criterios de necesidad que forman el índice  $AP$  y a la evolución del salario medio por hora en las Administraciones Públicas. Si las comunidades hubieran seguido este índice de actualización sus recursos normativos habrían mantenido una significativa estabilidad (línea azul) en comparación con el fuerte descenso de sus

ingresos a partir de 2009 y hasta 2014 por causa de la crisis (línea roja). El aumento de ingresos del 2009 (que incluyen la venta de activos financieros) se explica por la reforma del modelo de financiación en dicho año. En 2010 el impacto de la crisis anula el segundo plazo de los recursos adicionales del modelo de financiación que se dio en dicho año. Si los recursos de las comunidades hubieran seguido la senda de la línea azul, las comunidades se habrían endeudado mucho menos de lo que lo hicieron. La diferencia entre las dos líneas es una medida de la brecha de financiación que las CC. AA han tenido que soportar a lo largo de este período: la sub financiación media, la brecha en relación a los ingresos del periodo 2007-2017 fue del 17,1%.

El mecanismo de actualización propuesto asegura la igualdad entre los recursos puestos a disposición de las CC. AA y sus necesidades de gasto que, como se puede comprobar en el Gráfico 5, evolucionan de forma muy estable y no necesariamente al alza. Permite por tanto una política de gasto permanentemente ajustada a las necesidades, financiable dentro de los mecanismos regulares del sistema de financiación, y en este sentido sostenible en el tiempo, con independencia de la marcha del ciclo económico. Transmite al mercado de forma realista la idea de una restricción presupuestaria *dura* y ofrece recorrido para poder imponer restricciones significativas sobre el endeudamiento de la comunidad. La deuda puede perfectamente limitarse a la necesaria para salvar desfases de tesorería y para financiar proyectos de inversión cuyo rendimiento permita el servicio de su financiación.

Por el contrario, el actual mecanismo de actualización, al desvincularse de las necesidades de gasto y guiarse fundamentalmente por los ingresos tributarios de las grandes figuras nacionales, pone a disposición de las CC. AA un volumen de recursos que depende estrechamente de la marcha del ciclo económico, con la volatilidad que ello comporta. Introduce incertidumbre acerca de la capacidad de las comunidades para financiar de forma permanente la provisión de servicios en los niveles y calidades de normativamente estipulados y transmite con ello la idea de una restricción presupuestaria *blanda*. Transmite la idea de que la política de gasto de las comunidades no es sostenible; de que a lo largo del ciclo existe una probabilidad no despreciable de que el gobierno central tenga que acudir al rescate de las CC. AA para que éstas puedan seguir manteniendo la provisión de los servicios públicos que tienen encomendados.

Podría parecer, por otra parte, que el mecanismo de actualización propuesto, al estar basado en la evolución de las necesidades e ignorar la de los ingresos, no tiene en cuenta la restricción presupuestaria global (niveles central y regional de gobierno), cosa que sí ocurre con el mecanismo vigente de actualización, que está fundamentalmente basado en la evolución de los grandes tributos nacionales. La realidad, sin embargo, es que el efecto de ambos mecanismos sobre la restricción presupuestaria global es similar.

Supongamos, a los efectos de facilitar la exposición y sin que ello influya en las conclusiones alcanzadas, que solo existen dos niveles de gobierno (el central y el autonómico). Las competencias del gobierno central, que puede endeudarse, son únicamente las de recaudar recursos sobre bases imponibles amplias en los ámbitos de la renta (personal y societaria) y el consumo de la nación, y gestionar el sistema de financiación de las CC. AA. Las CC. AA pueden recaudar tasas sobre servicios, e

impuestos sobre bases imponibles distintas de las utilizadas por el gobierno central y limitadas a su ámbito territorial; pueden también endeudarse, pero su capacidad tributaria, y por tanto de endeudamiento, es marginal respecto a la del gobierno central; y, por último, tienen encomendada la provisión de todos los servicios públicos de la nación a un nivel y calidad normativamente estipulado. En este simple contexto institucional, la economía sufre un severo desplome en su nivel de actividad y provoca una fuerte caída de los ingresos tributarios ¿Dependerían los efectos presupuestarios de esta caída del mecanismo de actualización aplicado?

Si la regla de actualización fuera la basada en las necesidades (la aquí propuesta), el sistema de financiación autonómica seguiría proporcionando a las comunidades los recursos requeridos por sus necesidades, lo cual implicaría el mantenimiento de la provisión de los servicios públicos y un aumento de la deuda del gobierno central. Si la regla de actualización fuera la basada en los ingresos (la actualmente vigente), las comunidades verían disminuir sus recursos por lo que, bajo el mandato de mantener la provisión de servicios públicos por unidad de necesidad, las comunidades aumentarían su endeudamiento hasta un nivel que, bajo los supuestos mantenidos, sería claramente insuficiente para absorber la caída de ingresos. El acceso de los gobiernos autonómicos a los mercados financieros se vería cerrado y no podría mantenerse la provisión de servicios por unidad de necesidad sin la asistencia financiera del gobierno central, en forma de transferencias adicionales o préstamos a las comunidades.

Con el fin de mantener la provisión de servicios públicos, el gobierno central habría rescatado a los gobiernos autonómicos y con ello deteriorado su posición financiera. Supongamos para mayor concreción que esta asistencia toma la forma de préstamos. Alguien podría argüir que en tal caso la posición del gobierno central no se vería perjudicada porque el coste de los recursos prestados quedaría compensado por el valor de los correspondientes activos financieros emitidos. Ahora bien, si los prestatarios no pueden acudir a los mercados financieros, deberíamos concluir que el valor de estos activos es prácticamente cero y que, por tanto, aun con la regla basada en los ingresos, la carga de la deuda acabaría de hecho recayendo en el gobierno central<sup>10</sup>. Sea el mecanismo de actualización el basado en las necesidades o el basado en los ingresos, los efectos sobre los presupuestos de cada nivel de gobierno serían esencialmente los mismos.

El mecanismo de actualización propuesto no fija las necesidades de gasto en términos absolutos. Su evolución depende de la marcha temporal de los criterios de necesidad que conforman la población ajustada. Pero su nivel queda fijado a partir de una referencia real que, en la ilustración que aquí nos ocupa –expresión (15)– es  $G^{*07}$ , el nivel del gasto total de 2007 de las quince CC. AA de régimen común. Esta referencia es un parámetro exógeno del sistema de financiación, fruto de un proceso largo y fundamentalmente político, que comienza con las partidas presupuestarias del Estado centralizado, sigue con las revisiones periódicas del sistema y cada vez está más influenciado por los mecanismos de control macroeconómico de la Unión Europea. Es

---

<sup>10</sup> Esta es desde 2012 la situación española, que se describe con mayor detalle en la sección siguiente.

precisamente en la capacidad política de variar esta referencia donde reside el último instrumento de control de los gestores de la financiación autonómica para adecuar los recursos del sistema a las restricciones presupuestarias del momento. En un momento de crisis aguda, este control implicaría una menor provisión, y/o una merma de calidad, de los servicios públicos de los que las CC. AA son responsables; una situación que interesaría a los niveles central y regional de gobierno y cuya resolución, sin alterar la equidad horizontal del sistema<sup>11</sup>, permitiría visualizar de forma muy clara los sacrificios necesarios; una situación política donde las haya<sup>12</sup>.

## 9. SANEAMIENTO DE LA DEUDA AUTONÓMICA

Como muestra el Gráfico 6, la deuda autonómica en relación al PIB fue prácticamente constante, alrededor del 6%, entre 1995 y 2007. A partir de 2007 inicia una fuerte escalada que la lleva a un máximo de casi el 25% en 2016, para estabilizarse de forma muy gradual en los dos años siguientes. A finales de 2017 estaba en el 24,7% del PIB. Y a finales de 2018, en el 24,3%.

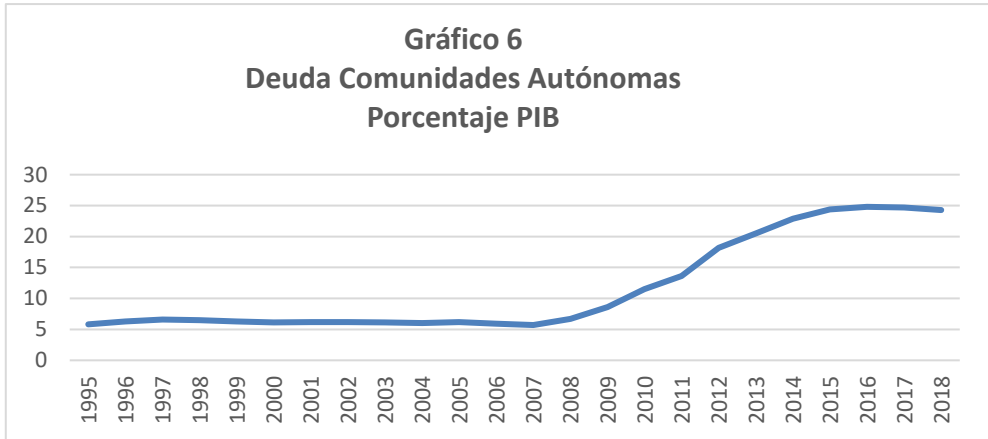
El sistema de financiación no está pensado para soportar volúmenes tan elevados de deuda. La LOFCA habla de endeudamiento, pero se refiere fundamentalmente a deudas de tesorería. El modelo de financiación tampoco contempla ninguna vía especial para pagar los intereses de esta deuda o para satisfacer las correspondientes amortizaciones. Este volumen de deuda es excesivo para las comunidades. Prueba de ello es que en el período 2012-2017 casi todas las comunidades quedaron en una situación en la que, sin la asistencia financiera del gobierno central, no hubieran sido capaces de cumplir con sus obligaciones financieras<sup>13</sup>. En estos seis años el gobierno central prestó a las comunidades autónomas recursos equivalentes al 35,4% de sus recursos totales.

---

<sup>11</sup> La decisión tomada sobre el valor de referencia no alteraría las propiedades del mecanismo de actualización, que seguiría operando de forma regular y, por tanto, mantendría la equidad horizontal del sistema a lo largo del tiempo. Naturalmente, sí podría quedar afectada la equidad vertical dependiendo de del peso relativo del sacrificio de los dos niveles de gobierno en la absorción de los efectos de la crisis.

<sup>12</sup> Ver Zabalza (2017) para un desarrollo más completo de esta cuestión.

<sup>13</sup> Esta sigue siendo la situación actual.



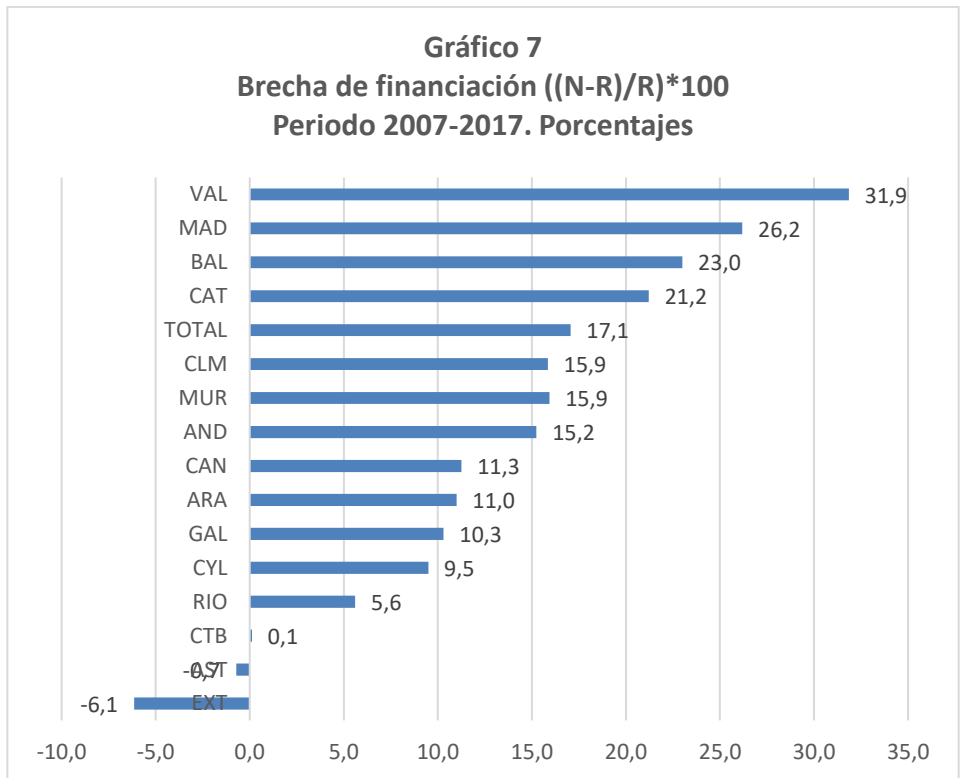
*Fuente:* Banco de España.

No hacer nada sobre esta cuestión deja a las comunidades con un lastre que invalida su existencia como instituciones autónomas. Por las razones detalladas en la sección anterior, el mecanismo vigente de actualización imprime un debilitamiento estructural de esta restricción con independencia de lo que se decida en materia de saneamiento. No existe pues riesgo moral que pueda atribuirse a este saneamiento. El riesgo moral existe ya, de forma estructural, en el actual sistema de financiación. El saneamiento que aquí se propone, no se aplica para compensar un comportamiento imprudente por parte de las comunidades, sino para corregir las consecuencias de un error de diseño del sistema de financiación. Si, además, el saneamiento va acompañado de un nuevo mecanismo de actualización como el propuesto en la sección anterior, quedan sin posible justificación futuras conductas de laxitud presupuestaria.

Una cuestión que dificulta el saneamiento de la deuda, es decidir qué forma concreta tomaría el mismo ¿Cuánta deuda debe ser condonada? ¿El porcentaje de condonación debe ser fijo o variable entre comunidades? Y si fuera variable, ¿qué criterios deben determinar esta variación? Para responder a estas preguntas es necesario contar con una explicación del enorme aumento de la deuda acabado de documentar. Una explicación del comportamiento financiero de las comunidades autónomas durante la Gran Crisis.

Zabalza (2020a) aporta dicha explicación. Según la misma, la variable crítica que explica el aumento de deuda es la brecha de financiación mostrada más arriba: la brecha entre las necesidades de gasto de las comunidades y los recursos de los que han dispuesto para financiar estas necesidades. Los resultados econométricos sugieren que en el período 2007-2017, las comunidades por término medio han absorbido un 54% de la brecha de financiación endeudándose y el restante 46% de la misma dejando que la provisión y/o calidad de los servicios proveídos a la ciudadanía se deteriorara. Este es un comportamiento racional por parte de los gobiernos autonómicos ante una situación de estrés financiero, porque minimiza los costes derivados del empeoramiento de su situación financiera (por su mayor endeudamiento) y los derivados del aumento del riesgo de perder el gobierno (por el deterioro de los servicios prestados).

La propuesta concreta (Zabalza, 2020b) consiste en condonar a las comunidades autónomas aquella parte de su deuda que corresponde al comportamiento óptimo de estas en el contexto de estrés financiero en el que tuvieron que desenvolverse en el periodo 2007-2017. Es decir, condonar a cada comunidad el 54% de su brecha de financiación. El Gráfico 7 muestra para cada comunidad la brecha de financiación a lo largo del periodo 2007-2017.



*Fuente:* Zabalza (2020a).

De las quince comunidades de régimen común, 13 muestran una brecha de financiación positiva (sus necesidades han crecido más que sus recursos) y dos, Asturias y Extremadura una brecha negativa (sus necesidades han crecido menos que sus recursos). De las trece comunidades con brecha positiva, Valencia, Madrid, Baleares y Cataluña la tienen por encima de la media (17,1%) y las nueve restantes por debajo. Ante estos niveles de sub-financiación, el 54% de la brecha de financiación de cada comunidad es el déficit que se justifica para esta comunidad por las condiciones a las que estuvo expuesta. La propuesta condona la deuda generada por el déficit justificado, pero no el generado por el exceso de déficit respecto al justificado. El Cuadro 12 presenta el resultado de la propuesta utilizando los datos de deuda de 2017.

Para el total de las quince comunidades, la propuesta supondría reducir la deuda autonómica en relación al *PIB* desde su nivel actual en 2017, 25,6%, hasta el 12,7%, una reducción de 12,9 puntos de porcentaje (pp). El Cuadro 12 presenta también la distribución de esta reducción entre comunidades. La propuesta no condona deuda a Asturias y Extremadura, las dos comunidades que durante el período experimentaron un exceso de financiación (una brecha *NR* negativa). Y en lo que respecta a las demás comunidades, la condonación va desde una reducción de 21,3 pp para Valencia a una de 0,1 pp para Cantabria.

CUADRO 12  
Mecanismo de condonación de la deuda autonómica  
Millones de Euros de 2010

	Deuda autonómica			Condonación*
	a 31/12/2006	2007-2017	a 31/12/2017	
Cataluña	15.849	59.531	75.380	30.785
Galicia	3.752	7.262	11.014	6.044
Andalucía	7.724	25.692	33.416	23.883
Asturias	774	3.419	4.193	0
Cantabria	430	2.557	2.986	16
La Rioja	195	1.310	1.505	401
Murcia	727	8.124	8.851	4.143
Valencia	11.978	33.495	45.473	24.806
Aragón	1.235	6.578	7.814	2.765
Castilla-La Mancha	1.617	12.540	14.157	6.328
Canarias	1.647	5.203	6.850	5.179
Extremadura	833	3.491	4.324	0
Baleares	1.748	6.595	8.343	3.773
Madrid	10.623	21.680	32.302	21.680
Castilla y León	1.895	9.804	11.699	5.179
<b>Total</b>	<b>61.027</b>	<b>207.280</b>	<b>268.307</b>	<b>134.981</b>

\* 0,5440 de la brecha de sub financiación, N-R, acumulada en el período 2007-2017. Ajustada para no obligar a un mayor endeudamiento ni para condonar más del ciento por ciento de la deuda generada en el período 2007-2017. Es decir, ajustada para que el coeficiente de condonación (en porcentaje) sea mayor o igual al 0% y menor o igual al 100%.

CUADRO 12 (Continuación)  
**Mecanismo de condonación de la deuda autonómica**  
**Millones de Euros de 2010**

	<b>Deuda después condonación</b>	<b>Deuda antes % sobre PIB</b>	<b>Deuda después % sobre PIB</b>	<b>Diferencia</b>
Cataluña	44.595	34,9	20,7	-14,3
Galicia	4.970	18,5	8,3	-10,2
Andalucía	9.533	21,9	6,3	-15,7
Asturias	4.193	18,7	18,7	0,0
Cantabria	2.971	23,1	23,0	-0,1
La Rioja	1.104	19,0	13,9	-5,1
Murcia	4.709	28,6	15,2	-13,4
Valencia	20.667	42,7	19,4	-23,3
Aragón	5.049	22,1	14,2	-7,8
Castilla-La Mancha	7.829	35,7	19,8	-16,0
Canarias	1.671	15,8	3,9	-12,0
Extremadura	4.324	23,9	23,9	0,0
Baleares	4.569	29,0	15,9	-13,1
Madrid	10.623	14,9	4,9	-10,0
Castilla y León	6.520	21,0	11,7	-9,3
<b>Total</b>	<b>133.326</b>	<b>25,6</b>	<b>12,7</b>	<b>-12,9</b>

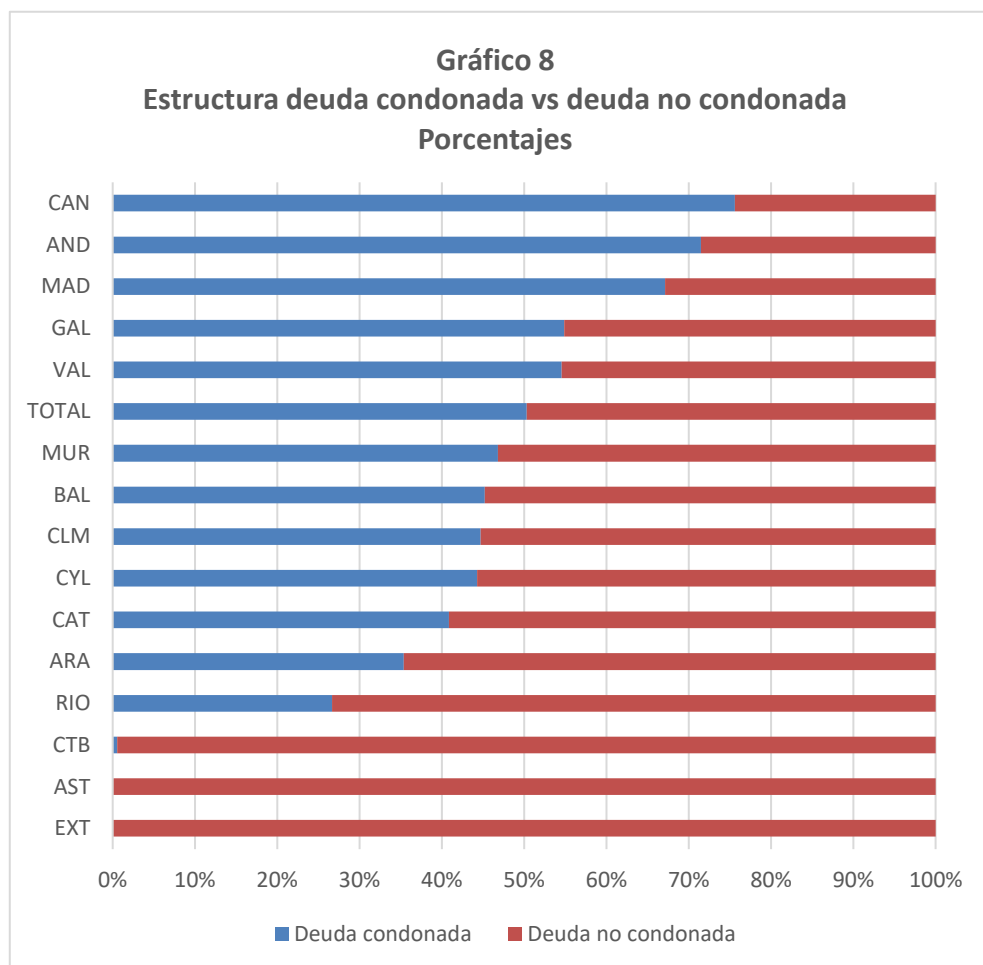
Fuente: Zabalza (2020b).

En términos acumulados a lo largo del período 2007-2017, el mecanismo propuesto reconoce la magnitud de la brecha de financiación de cada comunidad, en tanto que condona según el déficit justificado de la misma. O, de forma equivalente, penaliza según el exceso del déficit efectivamente incurrido por la comunidad sobre el déficit justificado para la misma. El Cuadro 13 y el Gráfico 8 presentan los efectos de este mecanismo directamente en términos de la estructura entre deuda condonada y no condonada de cada comunidad. Para las quince comunidades en su conjunto, el mecanismo condonaría el 50,3% de su deuda (y dejaría, por tanto, sin condonar el 49,7% restante: 133.326 millones de euros de 2010 que seguirían quedando en el pasivo de las comunidades autónomas. La variación entre comunidades es notable. Por ejemplo, Madrid, que tuvo que afrontar una sub-financiación relativamente alta (26,2% de sus recursos) y que se endeudó por debajo de lo justificado, vería el 67,1% de su deuda condonada. Cataluña, en cambio, que también afrontó una sub-financiación importante (21,2%) pero que se endeudó por encima de lo justificado, vería el 40,8% de su deuda condonada.

CUADRO 13  
Estructura de la deuda condonada y no condonada  
(Porcentajes)

	Deuda condonada	Deuda no condonada
Canarias	75,6	24,4
Andalucía	71,5	28,5
Madrid	67,1	32,9
Galicia	54,9	45,1
Valencia	54,6	45,4
Murcia	46,8	53,2
Baleares	45,2	54,8
Castilla-La Mancha	44,7	55,3
Castilla y León	44,3	55,7
Cataluña	40,8	59,2
Aragón	35,4	64,6
Rioja	26,6	73,4
Cantabria	0,5	99,5
Asturias	0,0	100,0
Extremadura	0,0	100,0
<b>Total</b>	<b>50,3</b>	<b>49,7</b>

Fuente: Zabalza (2020b).



Fuente: Zabalza (2020b).

Es importante señalar que la propuesta aquí avanzada no supondría un aumento del volumen total de la deuda pública española. Lo único que ocurriría es que la deuda de la Administración central aumentaría y la de la Administración autonómica disminuiría en la misma cantidad. El plan de saneamiento propuesto, por tanto, no podría en ningún caso ser equiparado a un empeoramiento de la deuda pública española por parte de la Unión Europea, ni debería tener ningún efecto adverso sobre las recomendaciones acerca del nivel deseable de la misma. Si acaso, dadas las actuales dudas sobre la viabilidad financiera de las comunidades autónomas, este traspaso de deuda debería ser bienvenido por la Unión Europea por la mayor solidez financiera que otorga al nivel regional de gobierno.

## 10. CONSIDERACIONES FINALES

El sistema autonómico español tiene su origen en un Estado unitario. Las prestaciones del sistema autonómico, particularmente en lo que respecta a la provisión de servicios públicos, no pueden pues alejarse demasiado de las prestaciones del Estado unitario de partida. Más concretamente, la reforma del modelo de financiación no debe separarnos del principio de equidad según el cual, para unas mismas necesidades y esfuerzo fiscal, las comunidades deben tener acceso a los mismos recursos. Este es el principio que ha presidido el proceso de descentralización español, y el que mejor compara con respecto a las prestaciones previas del estado unitario del que partimos. De ahí la propuesta de adoptar el modelo más sencillo que asegura el cumplimiento del principio de equidad: el modelo de igualación de la capacidad fiscal (ICF). Un modelo en el que las necesidades de gasto, y el principio de suficiencia, desempeñan un papel importante. En relación a la medición de los ingresos tributarios propios de las comunidades, la propuesta advierte del error en el que se incurre incluyendo parte de la recaudación del IVA e II. EE, por no tener las comunidades competencia normativa alguna sobre estas figuras, y propone su exclusión de la definición de los ingresos normativos del sistema.

Identificado el modelo propuesto, el trabajo contribuye tres reformas adicionales que dan respuesta a otros tantos problemas del actual modelo. El primero es el bajo grado de exposición de las comunidades al proceso de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos y la respuesta está en lograr que estas eleven su activismo fiscal. Este es el propósito del mecanismo de incentivación fiscal detallado en la Sección 7 de este trabajo. El segundo es la perversa influencia del actual sistema de actualización, que no mantiene la equidad horizontal a lo largo del tiempo (con lo cual no cumple los objetivos de la Ley 22/2009) y deja a las comunidades y los servicios que prestan al albur del ciclo económico. La solución, en este caso, pasa por el nuevo mecanismo de actualización detallado en la Sección 8. Y el tercero, en gran medida una consecuencia del anterior, es resolver el dramático efecto que, por causa del actual mecanismo de actualización, la Gran Recesión tuvo sobre el nivel de endeudamiento de las comunidades. Si queremos que las comunidades vuelvan a ser autónomas como la Constitución Española prescribe, es necesario un plan de saneamiento de la deuda autonómica, un ejemplo del cual, junto a su lógica económica, se analiza en la Sección 9.

Las tareas acabadas de señalar están bien estudiadas y, como pone de manifiesto este trabajo, es fácil articularlas en una propuesta global de reforma. Dado el largo retraso que la reforma del modelo de financiación arrastra, sería conveniente llevarla a cabo en el menor plazo posible. Las cuestiones que necesitan más tiempo y persuasión, y que podrían dejarse para la siguiente reforma, son: (i) la posible mejora de los indicadores de necesidad que componen el actual índice de necesidades y de las ponderaciones de las mismas; ii) el procedimiento (o procedimientos) para determinar la recaudación normativa de la capacidad fiscal de las comunidades; y iii) la reconsideración de cuál es la mejor organización institucional (para los dos niveles de gobierno) que maximice las enormes economías de escala que los avances tecnológicos

en materia de información hoy ofrecen a la gestión, inspección y recaudación de tributos.

La reforma aquí propuesta es equilibrada: mantiene la equidad horizontal a lo largo del tiempo, corrige el lastre financiero impuesto a las comunidades por la crisis de 2008/2009, y dota a las comunidades de un mecanismo adicional de incentivación fiscal, que podría ser la vía para que éstas manifiesten no solo su mayor disposición a ser escrutadas por sus electores en lo referente a su desempeño, sino también para que adquieran mayor autonomía tributaria y con ella mayor capacidad para determinar en el margen el tamaño y composición de su presupuesto. Es decir, propugnamos que *todos* los recursos normativos se distribuyan entre las comunidades de acuerdo con sus necesidades, pero introducimos elementos de incentivación fiscal que promuevan un mayor grado de autonomía fiscal a cambio de mayor responsabilidad y de una mayor carga tributaria. Esta, entendemos, es la vía del futuro desarrollo del sistema de financiación: una vía que: i) garantiza el reparto equitativo de los recursos actuales y su crecimiento de acuerdo con el de las necesidades de gasto; y ii) ofrece a los gobiernos autonómicos que así lo deseen la oportunidad de mayores cotas de autonomía y responsabilidad fiscal.

## Referencias

- BIRD, R. M. (1999): *Rethinking Sub-national Taxes: a New Look at Tax Assignment*, International Monetary Fund, WP/99/165, Washington, D.C.
- BOADWAY, R. (2006): “Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity”, en E. Ahmad y G. Brosio (dir.): *Handbook of Fiscal Federalism and Multilevel Finance*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- BOADWAY, R. (2007): “Grants in a federal economy: A conceptual perspective”, en R. Boadway y A. Shah (dir.): *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, The World Bank, Washington, D.C.
- BOADWAY, R. y FLATTERS, F. (1982): “Efficiency and equalization payments in a federal system of government: a synthesis and extension of recent results”, *The Canadian Journal of Economics*, vol. 15, pp. 613-633.
- LAGO-PEÑAS, S. (2008): “Unbalanced development and regional governments: How much to equalize and how to equalize?”, en J. Martínez-Vázquez y F. Villancourt (dir.): *Public Policy for Regional Development*, Routledge, London.
- LÓPEZ-LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011): “Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica”, *Hacienda Pública Española/ Review of Public Economics*, nº. 197, pp. 37-65.
- MCLURE, C. E. JR. (1999a): *The tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy*, World Bank, Washington, D.C.
- MCLURE, C. E. JR. (1999b): “Tax assignment and subnational fiscal autonomy”, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, diciembre, pp. 626-635.

- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2013): "Tax assignments at the regional and local levels", en E. Ahmad y G. Brosio (dir.): *Handbook of Fiscal Federalism and Multilevel Finance*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J.; LAGO-PENAS, S. y SACCHI, A. (2016): "The impact of fiscal decentralization: a survey", *Journal of Economic Surveys*, vol. 31, pp. 1095-1129.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y SEPULVEDA, C. (2019): "A theoretical rationale for the fiscal-gap model of equalization transfers", *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, vol. 76, pp. 1-28.
- MUSGRAVE, R. A. (1961): "Approaches to a fiscal theory of political federalism", en J. M. Buchanan (dir.): *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton University Press, Princeton.
- MUSGRAVE, R. A. (1983): "Who should tax, where, and what?", en C. E. McLure (dir.): *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovnovich Inc., Nueva York.
- OLSON, M. (1956): "The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government", *Journal of Political Economy*, vol. 59, pp. 479-487.
- SHAH, A. (1996): "A fiscal need approach to equalization", *Canadian Public Policy*, 22: 99-115.
- SOLÉ-OLLÉ, A. (2009): "Existen indicios de competencia fiscal en el sistema tributario autonómico?", en S. Lago Peñas y J. Martínez-Vázquez (dir.): *La Asignación de Impuestos a las Comunidades Autónomas: Desafíos y Oportunidades*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- STIGLER, G. J. (1957): "The tenable range of functions of local government", en *Federal Expenditure Policies for Economic Growth and Stability*, Joint Economic Committee (85<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess.), noviembre 5. También puede encontrarse en J. Schereer y J. A. Papke (eds.): *Public Finance and Fiscal Policy: Selected Readings*, Houghton Mifflin, Boston, 1966.
- TIEBOUT, C. (1956): "A pure theory of local expenditure", *Journal of Political Economy*, vol. 64, pp. 416-424.
- ZABALZA, A. (2003): "A general framework for the analysis of fiscal equalization systems", *Spanish Economic Review*, vol. 5, pp. 205-232.
- ZABALZA, A. (2016): "Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica. Una propuesta de reforma", en A. de la Fuente y J. López-Laborda (coord.): *Financiación Autonómica: Problemas del Modelo y Propuestas de Reforma*, número monográfico, *Mediterráneo Económico*, 30: 117-152. <http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/30/30-748.pdf>
- ZABALZA, A. (2017): "Un nuevo mecanismo de actualización para el sistema de financiación autonómica", *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, n.º. 223, pp. 67-100.
- ZABALZA, A. (2018): "El mecanismo de nivelación de la financiación autonómica", *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, n.º. 225, pp. 79-108.
- ZABALZA, A. (2020a): "The provision of public services under conditions of financial stress: Evidence from Spanish autonomous communities?". Trabajo no publicado.
- ZABALZA, A. (2020b): "Una propuesta concreta para el saneamiento de la deuda autonómica". Trabajo no publicado.



---

## CAPÍTULO 5

# LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LOGROS Y PERSPECTIVAS DE UNA REALIDAD COMPLEJA

---

MAITE VILALTA FERRER  
Universitat de Barcelona

### 1. LA AUTONOMÍA FINANCIERA EN UN ESTADO COMPUESTO: CONCEPTO, VENTAJAS Y LIMITACIONES

#### 1.1. EL CONCEPTO

La autonomía financiera de los gobiernos aparece como uno de los principios económicos que deben cumplirse en una hacienda descentralizada. Cuando en un Estado se decide repartir las funciones del sector público entre varios niveles de gobierno, es recomendable que todos los gobiernos que lo componen dispongan de cierto grado de autonomía para hacerlo. Y este grado de autonomía debe darse tanto por el lado de los ingresos como del gasto. Un gobierno es autónomo desde un punto de vista financiero si, por un lado, tiene capacidad para decidir el volumen y el destino del gasto que desea realizar y, por otro lado, si tiene capacidad para decidir de dónde van a proceder los ingresos necesarios para financiar aquel gasto.

Tener autonomía por el lado del gasto requiere tener asumidas determinadas competencias sobre las cuáles poder decidir. Tal como señalan Bach *et al.* (2009) “el poder de gasto de los gobiernos subcentrales depende de en qué medida las leyes y regulaciones que determinan la provisión de los servicios públicos se encuentren bajo su control”. De este modo, se podría hablar de distintas categorías de “poder de gasto” por parte de los gobiernos subcentrales, según cuales sean los principales ámbitos en los que se puede ejercer la autonomía: autonomía política, autonomía presupuestaria, autonomía sobre los inputs, autonomía sobre los outputs, o autonomía para el seguimiento y evaluación.

Para disponer de autonomía por el lado de los ingresos es imprescindible poder tomar decisiones sobre alguna/as figura/s tributaria/s. El poder tributario de los gobiernos subcentrales puede ser más o menos fuerte, según cual sea el tipo de

decisiones que puedan tomar en relación a los tributos en tres ámbitos complementarios<sup>1</sup>:

- (i) En el de los rendimientos. Los gobiernos subcentrales pueden tener atribuidos la totalidad o parte de los rendimientos de uno o varios impuestos. En este caso, se trataría de un poder tributario débil, solo atribuible al hecho de que permite identificar los ingresos de los gobiernos subcentrales con los rendimientos de determinados impuestos que han sido pagados por sus ciudadanos a otro gobierno: el central. Ello permite relacionar los recursos de un gobierno con el rendimiento que, en su territorio, han producido determinados impuestos, y abre la posibilidad de que los ciudadanos vinculen ingresos aportados (a pesar de que sea a través de la acción realizada por el gobierno central) con los servicios recibidos por su gobierno regional o, en su caso, local. Está claro que para que ello funcione, la atribución de los rendimientos debe realizarse de modo muy transparente, de manera que el ciudadano tenga información de ello. Los ciudadanos han de saber que la totalidad o parte de algunos de los impuestos que pagan al gobierno central, irá a parar a las arcas del gobierno subcentral correspondiente. Deberán rendir cuentas al gobierno central sobre los aspectos normativos y de gestión de dichos impuestos, y solo podrán hacerlo a su gobierno subcentral en relación a cómo han sido utilizados los rendimientos de los mismos. Es muy recomendable que se establezcan mecanismos técnicos e institucionales que faciliten esta información al ciudadano. Por ejemplo: i) Los documentos a través de los cuales se realiza el pago de dichos impuestos, debería contener de forma muy clara a qué gobierno le corresponde su rendimiento. Es lo que ocurre, por ejemplo, en Canadá con el impuesto sobre ventas (*Goods and Services Tax*). La factura de cualquier venta que se realiza en Quebec, contiene la información sobre qué parte del impuesto que grava dicha venta corresponde al gobierno federal (actualmente, un 5% del precio de venta) y qué parte corresponde al gobierno quebequés (un 9,975% del precio de venta); ii) Las campañas electorales no deberían confundir al ciudadano, es decir, las propuestas de los políticos deberían ceñirse a lo que realmente les compete según el reparto competencial acordado. Se trata de fortalecer la cultura fiscal de los ciudadanos para que realmente, un mecanismo de autonomía fiscal débil, pueda contribuir a fortalecer el mecanismo de rendición de cuentas y, por tanto, fortalecer el sistema democrático.
- (ii) En el ámbito normativo. En este caso los gobiernos subcentrales gozan de capacidad legislativa que les permite determinar, total o parcialmente, los elementos esenciales de uno o varios impuestos: base imponible, tipo impositivo, exenciones, etc. En este caso el grado de autonomía financiera será más fuerte que en el caso anterior. Los gobiernos subcentrales no solo van a disponer de los rendimientos de figuras tributarias diseñadas por otro gobierno,

---

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado ver Bosch (2006), Committee of Regions (2001).

sino que pueden intervenir en su diseño, lo cual tiene efectos, tanto sobre el volumen de recursos que acabarán disponiendo, como sobre el grado de distribución de la carga impositiva entre sus ciudadanos. Es decir, tendrán la posibilidad de realizar política tributaria propia, aunque sea compartida con la del gobierno central. Las decisiones que puedan tomar los distintos gobiernos subcentrales sobre el diseño de los impuestos, tendrán una incidencia en el grado de progresividad global del sistema, y puede ocurrir que éste acabe siendo distinto en los distintos territorios del Estado.

- (iii) En el ámbito administrativo y de gestión. En este caso se atribuye a los gobiernos subcentrales la tarea de administrar y gestionar todos o parte de los tributos pagados por sus ciudadanos. Esto les concede la posibilidad de incidir en aspectos como la lucha contra el fraude o la evasión fiscal. Una buena o mala gestión tributaria puede tener mucha incidencia sobre el volumen de recursos que se acabe recaudando.

Está claro que el grado de autonomía fiscal que tendrá un gobierno, dependerá de si solo tiene capacidad sobre uno o todos estos tres ámbitos descritos. Si solo dispone de los rendimientos de los impuestos pagados en su territorio, tendrá poca autonomía fiscal, y ésta irá aumentado a medida que se añada poder tributario en el ámbito normativo y administrativo.

Al mismo tiempo cabe tener en cuenta que a la hora de diseñar el reparto de poder tributario entre los distintos niveles de gobiernos, se debe también tomar decisiones sobre dos cuestiones:

- Primera, si se opta por una clara separación de figuras tributarias, de manera que cada nivel de gobierno disponga en exclusiva de sus propias fuentes tributarias, o se opta por una sobre-posición de las mismas, en cuyo caso nos encontramos con que las mismas fuentes impositivas son utilizadas de forma conjunta por los distintos niveles de gobierno (Castells, 1988).
- Segunda, la tipología de los tributos que deben configurar la cesta tributaria de los gobiernos subcentrales. En este caso se trataría de tener en consideración las recomendaciones que la teoría del federalismo fiscal hace al respecto. Son bien conocidos los principios que autores como Musgrave (1959, 1961, 1983), Bird (1980, 2000) o Mclure (1983) han señalado. La teoría nos alerta de las dificultades y los problemas que la descentralización de cada una de las distintas figuras tributarias puede provocar y, siguiendo, sus postulados, serían pocas las que, finalmente, podrían ser aptas para formar parte de la cesta tributaria de los gobiernos subcentrales. Sin embargo, el análisis del sistema comparado nos muestra que más bien, en la práctica, las recomendaciones de la teoría no han tenido demasiado éxito. Es fácil comprobar que casi todas las figuras tributarias utilizadas por los gobiernos centrales, también lo son por parte de gobiernos subcentrales, sobre todo los regionales (Herrero, Tránchez, Vilalta: 2016; Leon *et al.*: 2015; Blöchliger, Rabesona: 2009).

La autonomía por el lado del ingreso también está relacionada con la capacidad de los gobiernos de tomar decisiones sobre el endeudamiento. Un gobierno que no tenga limitada legalmente su capacidad de incurrir en déficits presupuestarios y financiarlos a través de la deuda, será más autónomo que aquel que esté sometido a limitaciones legales y reglamentarias (Sorribas: 2009; Hernández de Cos, Pérez: 2015). Y no solo son las leyes y las regulaciones las que pueden incidir en un mayor o menor margen de la capacidad endeudamiento de los gobiernos, sino también su capacidad de “convencer” al mercado financiero de que podrán hacer frente al pago de la deuda; lo que, a su vez, depende de aspectos que están relacionados tanto con su modelo de financiación, como con aspectos de carácter institucional, por ejemplo, el tipo de relaciones que se establecen entre los gobiernos (los mecanismos de negociación intergubernamental). Por todo ello, los gobiernos centrales suelen estar mejor posicionados que los subcentrales a la hora de conseguir crédito de las instituciones financieras.

## 1.2. LAS VENTAJAS DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA Y SUS LIMITACIONES

Una de las principales ventajas que supone la existencia de autonomía financiera, es que contribuye a hacer más responsables a los gobiernos subcentrales ante sus ciudadanos. La idea que subyace es que los gobiernos subcentrales deben rendir cuentas ante sus ciudadanos, no ante el gobierno central y, para ello, deben poder tomar decisiones que los responsabilicen ante ellos. Tal como señala Bird (1993) “la libertad para cometer errores y asumir sus consecuencias es un importante componente de la autonomía local”.

Contribuir a la rendición de cuentas incentiva comportamientos más eficientes de los gobiernos, porque saben que los ciudadanos podrán establecer una relación entre su actividad de gastar (los servicios que reciben) y su actividad de ingresar (los tributos que pagan). De este modo, la autonomía financiera, reduce la ilusión fiscal de los ciudadanos, dado que se les hace más fácil establecer un vínculo entre los servicios que reciben y los tributos que pagan.

Cabe tener en cuenta que la rendición de cuentas (*accountability*) es un mecanismo electoral que utilizan los ciudadanos para responsabilizar a los políticos por los resultados derivados de sus acciones pasadas (Cheibub, Przeworski: 1999), pero para que ello funcione hace falta, fundamentalmente, que exista un reparto claro de responsabilidades. Los votantes deben ser capaces de establecer un vínculo causal entre los resultados y las acciones llevadas a cabo por los políticos que toman decisiones en los distintos niveles de gobierno. Para ello no deben existir problemas de información, la distribución de funciones y de ingresos no debe ser difusa (León: 2007).

No obstante, la autonomía financiera también tiene unos límites. Como bien señala Castells (1999): “la autonomía debe ser compatible con otros objetivos igualmente deseables”. En primer lugar, con un objetivo de igualdad ... y, en segundo lugar, tiene que ser compatible con la tendencia a una mayor integración del sistema tributario”. Los

problemas (o los límites) asociados al ejercicio de la autonomía fiscal de los gobiernos subcentrales son pues:

- a. La desigualdad de recursos que puede originar: Si todos los recursos de los gobiernos subcentrales, o una buena parte de ellos, procede de los tributos pagados por sus ciudadanos, es muy probable que unos gobiernos, aquellos cuya capacidad fiscal es mayor, acaben disponiendo de más recursos que otros, a igualdad de esfuerzo fiscal y por unidad de necesidades. Es decir, la autonomía financiera puede provocar desigualdad de recursos entre los gobiernos. Por ello, resulta conveniente añadir a los ingresos tributarios, los procedentes de transferencias que actúen de mecanismo nivelador. Ello evitará que los gobiernos con menor capacidad fiscal, se vean abocados a prestar un nivel inferior de servicios (o de menor calidad), o a tener que pedir a sus ciudadanos un mayor esfuerzo fiscal.
- b. La competencia fiscal entre los gobiernos: La otra limitación está relacionada con la competencia que pueda generarse tanto verticalmente (entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales), como horizontalmente (entre los gobiernos subcentrales)<sup>2</sup>. Si todos los gobiernos tienen capacidad para tomar decisiones en materia tributaria, existe la posibilidad de que la utilicen para atraer bases tributarias a sus territorios, proporcionándoles determinadas ventajas. En realidad, nada distinto de lo que sucede a nivel internacional entre países. Para algunos, la competencia fiscal, lejos de ser un problema, es valorada positivamente: permite la aplicación de medidas tributarias más acordes con las preferencias de los ciudadanos, aumenta la productividad del sector público y previene de excesos, tanto de impuestos, como de gastos públicos. Sin embargo, para otros la competencia fiscal, puede erosionar las bases impositivas distorsionando, de este modo, la estructura impositiva del sistema fiscal, y provocando una provisión ineficiente de aquellos servicios que deberían ser financiados por el sector público (Blöchliger: 2015). En este caso, sería recomendable saber aprovechar las ventajas que puede proporcionar un cierto grado de competencia fiscal entre los gobiernos subcentrales, intentando mitigar, al mismo tiempo, sus posibles efectos negativos. Una manera de hacerlo es diseñar sistemas fiscales integrados, es decir, estructuras impositivas comunes. El ejercicio de la autonomía financiera no está reñido con la existencia de mecanismos que permitan una cierta armonización fiscal, una cierta coordinación intergubernamental en la toma de decisiones. En una economía abierta, ningún gobierno puede pretender disponer de “autonomía fiscal absoluta”. Aunque pueda parecer paradójico, para que un gobierno pueda ejercer su autonomía fiscal debe estar dispuesto a compartirla con los demás.

En conclusión, se puede afirmar que el ejercicio de la autonomía tributaria por parte de los gobiernos subcentrales es bueno y, dentro de los modelos de financiación, lo que

---

<sup>2</sup> Los trabajos de Durán, J. M.; Esteller-Moré, A.; Salvadori, L. (2015 y 2016) profundizan en esta cuestión.

permite alcanzarla es la asignación de ciertos tributos. Cuanto más poder de decisión tiene sobre ellos (sobre los rendimientos, legislativo y de gestión), más autonomía financiera disponen.

De hecho, atendiendo a la importancia que tienen los tributos dentro del modelo se puede hablar, fundamentalmente, de dos tipos de modelo:

- i. Si los tributos tienen un papel relevante, estaremos ante un modelo que prima la autonomía de los gobiernos, que se basa en darles la posibilidad de tomar decisiones distintas, que se adapten mejor a las preferencias distintas de sus ciudadanos. Con ello, se está primando la eficiencia, la rendición de cuentas, la disminución de la ilusión fiscal. Se considera que el volumen de recursos de un gobierno debe estar relacionado con su capacidad fiscal. Es decir, que debe existir una correlación entre la capacidad fiscal de un gobierno y los ingresos que éste acabe disponiendo. Y en este caso, las desigualdades que puedan darse, debido precisamente a las diferencias en la capacidad fiscal, deberían ser recortadas a través de transferencias niveladoras. Y el mayor o menor grado de nivelación (la magnitud del recorte), será más o menos elevado en función del criterio de equidad al que se pretenda dar cumplimiento. Podría afirmarse que, en este caso, se trata de un modelo que parte del reconocimiento de la diversidad y, posteriormente, la hace compatible con un criterio consensuado de igualdad. En este caso se deberá hacer frente, además, a la cuestión antes mencionada de la competencia fiscal.
- ii. Si los tributos desempeñan un papel poco relevante, significa que estamos ante un modelo de dependencia financiera con altos niveles de desequilibrio vertical, dónde se da poca importancia al principio de autonomía financiera. En este caso, el cálculo de los recursos que acaben disponiendo los gobiernos subcentrales, deberá basarse en algún criterio (en función de necesidades y/o de capacidad fiscal). Se trata de un modelo que prima la uniformidad por encima de la diferencia, de la pluralidad y por lo tanto menos eficiente: Es el gobierno central quien toma las decisiones en materia tributaria y éstas son las mismas para todo el territorio.

## **2. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN: SITUACIÓN ACTUAL**

### **2.1. LA AUTONOMÍA FINANCIERA EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN: ¿DÓNDE ESTAMOS?**

En el año 2017 las comunidades autónomas obtuvieron 114.245 millones de euros, (cuadro 1), a través de las fuentes que configuran el modelo de financiación, de los cuales el 87,7%, proceden del conjunto de tributos que integran la actual cesta tributaria. El peso de los tributos dentro del modelo es pues relevante.

Si midiéramos el grado de dependencia (de “no autonomía”) de las haciendas autonómicas, respecto la hacienda de la administración central, calculando la relación entre los recursos obtenidos a través de las subvenciones (14.036 millones de euros), canalizadas a través de los cuatro fondos del modelo (el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales -FGSPF-, el Fondo de Suficiencia, el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación) y el total de ingresos, podríamos afirmar que dicho grado de dependencia es, tan solo, del 12,3%. Sin embargo, la descripción de la composición de la cesta tributaria que se hará continuación permitirá matizar dicha afirmación.

CUADRO 1

**Recursos de las comunidades autónomas de régimen común procedentes del modelo de financiación. 2017**

	Millones €	%
Ingresos tributarios *	100.209	87,7%
FGSPF	7.885	6,9%
Fondo de Suficiencia	852	0,7%
Fondo de Competitividad	3.295	2,9%
Fondo de Cooperación	2.004	1,8%
Total	114.245	100,0%

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.

\* Incluyen en términos normativos los siguientes tributos: 1) Tributos cedidos compartidos: IRPF (50%), 50% IVA, 58% impuestos especiales (alcohol, tabaco e hidrocarburos); 2) Tributos cedidos totalmente: tributos cedidos tradicionales (impuesto s/patrimonio, impuesto s/sucesiones y donaciones, impuesto s/transmisiones patrimoniales, impuesto s/ actos jurídicos documentados y tasa del juego), impuesto s/ determinados medios de transporte, impuesto s/ ventas minoristas de determinados hidrocarburos, impuesto s/ electricidad y tasas vinculadas a los servicios transferidos.

Canarias dispone de un régimen fiscal específico reconocido en la Constitución. Su cesta tributaria no exactamente es comparable con la del resto.

Los tributos que integran la cesta tributaria en manos de las comunidades autónomas pueden clasificarse, según los ámbitos en los cuales los gobiernos autonómicos pueden ejercer poder tributario, del siguiente modo (de mayor a menor poder tributario):

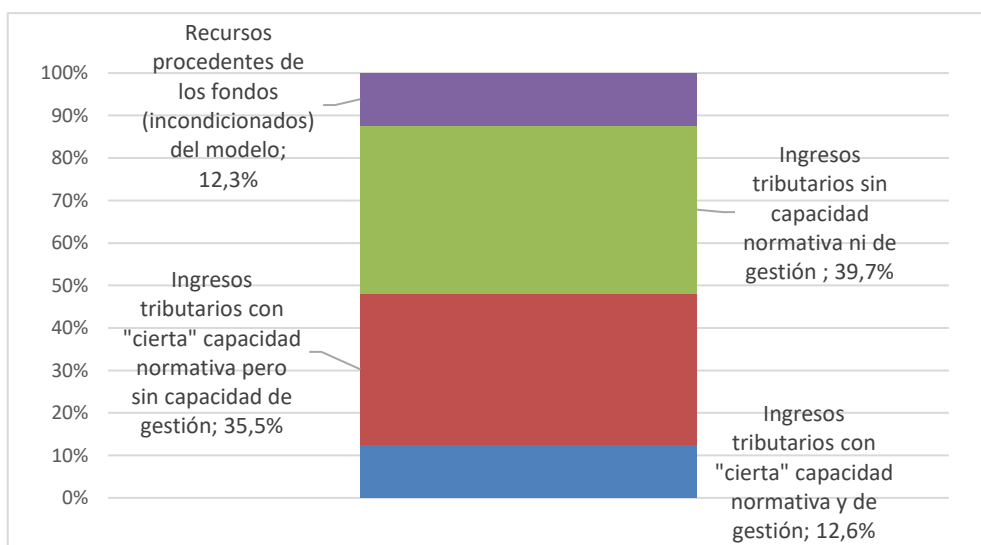
- i. Tributos sobre los cuales las comunidades autónomas tienen cedido el 100% de su rendimiento, tienen alguna capacidad normativa para poder legislar sobre algunos de sus elementos esenciales y, además, son responsables de su gestión y administración. Se trata de los llamados tributos cedidos tradicionales: Impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuestos sobre transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados y tributos sobre el juego<sup>3</sup>. En 2017 aportaron 14.338 millones de euros al

<sup>3</sup> La descripción detallada sobre el tipo de decisiones que pueden tomar las comunidades autónomas sobre estos impuestos puede verse en Bassols, Bosch, Vilalta (2010).

conjunto de las comunidades autónomas y, tal como muestra el gráfico 1, ello supone el 12,6% del total de los recursos procedentes del modelo.

GRÁFICO 1

**Ingresos de las comunidades autónomas de régimen común según su capacidad de ejercer "poder tributario" (autonomía financiera). % s/ el total de recursos del modelo. 2017**



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.

- ii. Tributos sobre los cuáles los gobiernos autonómicos tienen cedido la totalidad o parte de su rendimiento y "cierta" capacidad normativa, pero no son responsables de su gestión y administración, sino que ésta la lleva a cabo la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Se trata de:
  - El impuesto sobre determinados medios de transporte: Las comunidades autónomas disponen del 100% de su rendimiento y pueden decidir el incremento de los tipos impositivos estatales hasta un 15%.
  - El impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos: Las comunidades autónomas disponen del 100% de su rendimiento y pueden decidir el tipo de gravamen dentro de unos intervalos.
  - El tramo autonómico del IRPF: Las comunidades autónomas tienen cedido el 50% de su rendimiento y la capacidad de tomar decisiones que afectan al mínimo personal y familiar (dentro de una banda del  $\pm 10\%$ ), la escala de tipos aplicable a la base general manteniendo una estructura progresiva, y determinado tipo de deducciones a la cuota (por circunstancias personales y familiares, inversiones no empresariales, etc.).

A través de estos impuestos, las comunidades autónomas obtuvieron 40.507 millones de euros el año 2017 que, que tal como muestra el gráfico 1, suponen el 35,5% del total de los recursos procedentes del modelo de financiación.

- iii. Tributos sobre los cuales los gobiernos autonómicos tienen cedida la totalidad o parte de su rendimiento y nula capacidad normativa y de gestión (son los denominados *revenue sharing*). Se trata de: El 50% del rendimiento del IVA, el 58% del rendimiento de impuestos sobre consumos especiales (tabaco, alcoholes e hidrocarburos) y el 100% del rendimiento del impuesto sobre la electricidad. El cálculo del rendimiento que corresponde de cada uno de ellos a cada comunidad autónoma, se realiza utilizando indicadores de consumo y venta. En este caso estamos ante un claro ejemplo de participaciones impositivas, sin ningún tipo de implicación por parte de los gobiernos subcentrales, ni en la legislación ni en la gestión. El grado de corresponsabilidad de dichos gobiernos sería calificado de débil, y vendría determinado, simplemente, por el hecho de que sus ingresos tienen una relación con “algo” que ocurre en su territorio y ello, se supone, que permite ser visualizado por sus propios ciudadanos. El año 2017, estos impuestos aportaron a las comunidades autónomas un total de 45.364 millones de euros, lo que supone el 39,7% de los recursos aportados por el sistema, como indica el gráfico 1.

Como se ha señalado anteriormente, el modelo incorpora un conjunto de transferencias incondicionadas, canalizadas a través de cuatro fondos (FGSPF, Fondo de Suficiencia, Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación), que aportan el 12,3% de los recursos. Está claro que la capacidad de tomar decisiones que puedan incidir sobre la obtención de más menos recursos procedentes de estos fondos es prácticamente nula. Vendría tan solo determinada por la posibilidad de incidir en el comportamiento de las variables utilizadas en el reparto de los mismos. Si bien esto cierto, cabe tener en cuenta, sin embargo, tres aspectos relativos a las subvenciones que pueden estar relacionados con la capacidad de tomar decisiones por parte de los gobiernos autonómicos:

- El primero está relacionado con el funcionamiento y la fórmula de cálculo de estos fondos, en la medida en que su concreta implementación puede incentivar o desincentivar el ejercicio de la capacidad normativa y de gestión. Por ejemplo, si el cálculo de las subvenciones procedentes de un fondo de nivelación, se realiza utilizando como indicador de la capacidad fiscal de los gobiernos la recaudación real y no la potencial, las decisiones que tomen los gobiernos en relación a su política tributaria, estarán condicionadas por ello (con incentivos negativos a un menor esfuerzo fiscal). Sabrán que subir los impuestos a sus ciudadanos, se traducirá en un nivel más elevado de capacidad fiscal y, probablemente, en una aportación mayor al fondo de nivelación (o una transferencia menor) y, al contrario, una bajada de los impuestos a sus ciudadanos, puede traducirse en una reducción de su aportación al fondo nivelador. Esto es lo que sucedió en el modelo de financiación de las comunidades autónomas hasta el último acuerdo de 2009.

- El segundo aspecto, tiene que ver con los efectos redistributivos de las subvenciones recibidas por los gobiernos subcentrales, que pueden hacer más o menos comprensible para los ciudadanos las posibles subidas de impuestos. Por ejemplo, será difícil de justificar ante sus ciudadanos una subida de impuestos por parte de un gobierno subcentral que, disponiendo de una capacidad fiscal por habitante (o por unidad de necesidades) por encima de la media, acaba disponiendo, una vez recibidas las subvenciones del sistema, de unos recursos por habitante que están por debajo de la media. Puede ser que el gobierno que se encuentre en esta situación decida no hacer uso de la capacidad tributaria (al alza), no por qué no necesite los recursos ni por qué crea que deba hacerlo, sino simplemente por qué considera que le será muy difícil justificarlo ante sus ciudadanos. Y al revés, puede ocurrir que, el gobierno cuya capacidad fiscal esté por debajo de la media y que una vez recibidas las subvenciones del sistema, acaba disponiendo de un volumen de recursos que están por encima, tampoco utilice su capacidad normativa para aumentar sus ingresos puesto que, en este caso, una buena parte de ellos ya le llegan a través de los fondos (Blöchliger: 2015). Ello es lo que puede haber ocurrido o siga ocurriendo en el caso de las comunidades autónomas. A pesar de que el FGSPF, ha supuesto un avance en la corrección de los resultados erráticos y poco justificables que se daban en el pasado debido al mal funcionamiento de la Participación en los Ingresos del Estado (y del entonces Fondo de Suficiencia, entre el 2001 y 2008), los tres fondos adicionales del actual modelo, provocan una distorsión de la pauta distributiva acordada y que proporciona el FGSP (Vilalta: 2015).
- El tercer vector se refiere al proceso de negociación de los fondos. Además del funcionamiento de las subvenciones del sistema, cabe tener en cuenta el cómo se produce su negociación. Es en el momento de negociar y pactar su fórmula de cálculo y su funcionamiento cuando los gobiernos autonómicos pueden tener cierta capacidad de decisión sobre las mismas. Tan importante es el *qué* se negocia como el *cómo* se negocia. Y en este sentido, los aspectos institucionales aparecen como muy relevantes: en qué órganos se produce la negociación, cada cuánto se reúnen, qué papel tienen en la negociación los gobiernos subcentrales y qué papel tiene el gobierno central, cuáles son las garantías de cumplimiento del pacto, qué pueden hacer los gobiernos subcentrales si éste es incumplido por parte del gobierno central, qué papel puede jugar el Senado en todo ello, etc. En el caso de las comunidades autónomas la negociación se produce, básicamente, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), el Senado no funciona como una verdadera Cámara territorial, las Conferencias de Presidentes no funcionan como un órgano que permita regularmente a las comunidades autónomas poder llegar a acuerdos entre ellas que posteriormente puedan ser negociados con el gobierno central. Todo ello debilita enormemente el “poder de decisión” que tienen los gobiernos autonómicos sobre el diseño y el funcionamiento, a lo largo del tiempo, de las subvenciones que acaban configurando el modelo.

A modo de conclusión, se puede afirmar que: a) los recursos que proceden de los tributos constituyen la principal fuente de ingresos que los gobiernos autonómicos obtienen a través del modelo de financiación (suponen casi el 88% del total); b) Sin embargo, las figuras tributarias sobre las cuales tienen capacidad de decisión (cierto grado de autonomía), ya sea cierta capacidad normativa y/o de gestión, les aportan menos de la mitad del total de los recursos del modelo (el 48,0%); c) ello supone que más de la mitad de sus recursos (el 52%) dependen de decisiones que toma, exclusivamente, el gobierno central; d) el diseño institucional existente en el Estado español hace que la negociación de la formulación, aplicación y seguimiento del sistema de financiación (cesta tributaria y subvenciones que deberían actuar de mecanismo nivelador), se lleve a cabo en instituciones y órganos donde las comunidades autónomas disponen de poca o nula capacidad de decisión o, en todo caso, está siempre supeditada a la del Gobierno central.

## 2.2. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ¿LA ESTÁN UTILIZANDO?

En mayor o menor medida, las comunidades autónomas han hecho y están haciendo uso de su capacidad de tomar decisiones en relación a los impuestos sobre los cuáles disponen de cierta capacidad normativa para hacerlo, sobre todo a partir del 2008 con la crisis económica<sup>4</sup>. Si observamos, por ejemplo, que ha ocurrido con el IRPF, vemos que las diferencias han sido notables. En el 2018, la tarifa autonómica del IRPF diseñada por las distintas comunidades autónomas, se ha movido entre un tipo marginal mínimo que va del 9% (Madrid) al 12% (Cataluña), y un tipo marginal máximo que va del 21% (Madrid) al 25,5% (Andalucía, Asturias, Cataluña, La Rioja, Valencia). Siendo también distintos el número de tramos de la tarifa y su estructura. Y además existe una gran diversidad en relación a la tipología y cuantía de las deducciones que se han aplicado. Son destacables también las diferencias en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (Duran, Esteller: 2014).

La cuestión es si la utilización que hacen de su autonomía tributaria es poca o mucha, y en qué sentido. Los datos del cuadro 2 ofrecen una orientación al respecto. Este cuadro contiene la diferencia entre la recaudación potencial procedente de las distintas figuras tributarias sobre las cuáles los gobiernos autonómicos disponen de capacidad normativa (calculada utilizando la metodología acordada el año 2009) y la recaudación liquidada. Las decisiones tomadas por el conjunto de los gobiernos autonómicos, supusieron en 2017, una pérdida de recaudación, en relación a su capacidad potencial, de -1.695 millones de euros que suponen un -1,7% del total de sus ingresos tributarios potenciales. Se podría afirmar, por tanto, que en conjunto las medidas adoptadas, no han provocado una diferencia muy significativa en relación a la recaudación potencial, y que globalmente han sido a la baja. La horquilla se mueve entre una pérdida de recaudación del -14,1% correspondiente a Madrid y una ganancia del 98,6% correspondiente a Extremadura.

---

<sup>4</sup> Diversos autores han estudiado esta cuestión: Duran, Esteller (2004); De Gispert, Vilalta (2016); Lago, Martínez Vázquez (2010); Ministerio Hacienda (2017).

CUADRO 2  
Diferencia entre ingresos tributarios reales y potenciales. 2017  
Millones euros

	IRPF	Tributos cedidos tradicionales*	Imp. s/ determinados medios transporte	I. Ventas minoristas s/hidrocarburos	Total	% s/ total tributos potenciales
Cataluña	323	-851	1,0	214	-313	-1,5%
Galicia	14	-296	0,0	86	-195	-3,5%
Andalucía	128	-1.972	1,1	233	-1.610	-10,8%
Asturias	6	432	0,0	24	462	19,1%
Cantabria	-1	116	0,2	0	115	7,9%
La Rioja	3	35	0,0	0	38	5,0%
Murcia	34	94	0,1	50	177	6,3%
Valencia	55	-1.547	0,4	135	-1.357	-12,5%
Aragón	45	2.040	0,0	24	2.109	63,1%
Castilla La Mancha	-9	-407	0,0	73	-342	-8,8%
Canarias	-45	-93	0,0	0	-138	-6,7%
Extremadura	35	1.700	0,4	31	1.766	98,6%
Baleares	23	-187	0,2	39	-125	-3,8%
Madrid	-508	-2.490	0,0	55	-2.943	-14,1%
Castilla León	-75	736	0,0	0	661	12,0%
Total	27	-2.690	3,4	964	-1.695	-1,7%

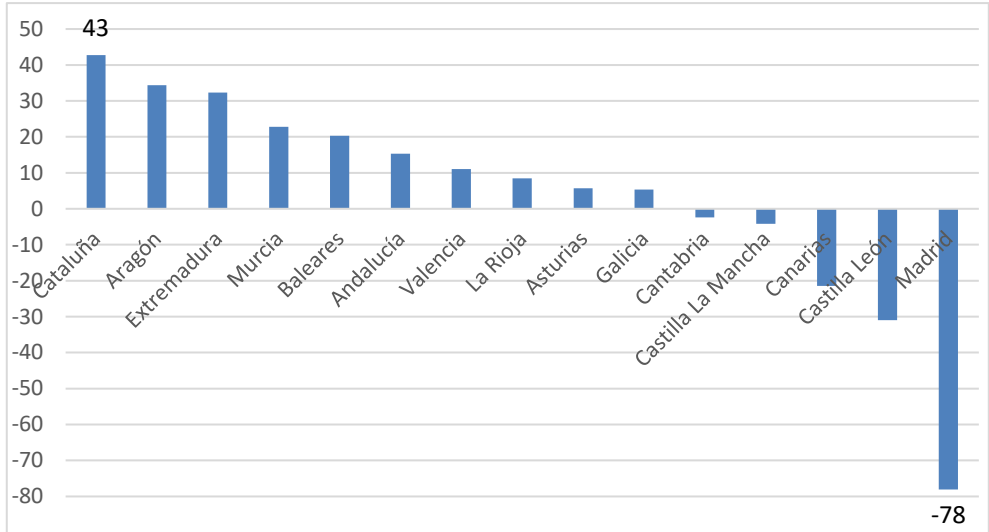
\* Incluye los siguientes impuestos: sucesiones y donaciones, impuesto s/ transmisiones patrimoniales, impuesto s/ actos jurídicos documentados y tasa del juego.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.

Los gráficos 2 y 3 reflejan el impacto recaudatorio de las medidas tomadas por los gobiernos autonómicos en relación al IRPF y los tributos cedidos tradicionales, respectivamente. En diez comunidades, el uso de la capacidad normativa sobre el IRPF fue al alza en relación a su capacidad potencial. En Cataluña, se obtuvieron 43 euros per cápita más en relación a la recaudación potencial estimada. Al otro extremo está Madrid con 78 euros per cápita menos.

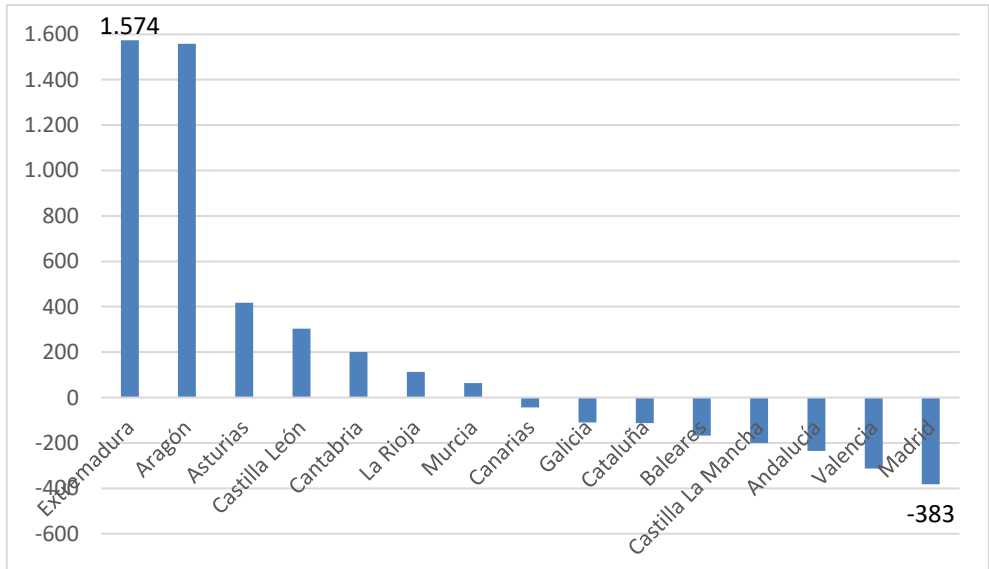
En cuanto a los tributos cedidos tradicionales (gráfico 3), siete comunidades autónomas tomaron decisiones que supusieron una recaudación más alta en relación a la potencial. En Extremadura, las medidas adoptadas le aportaron 1.574 euros por habitante más en relación a su recaudación potencial. En el otro extremo también se encuentra Madrid, con 383 euros per cápita menos.

GRÁFICO 2  
Diferencia entre ingresos reales y potenciales en IRPF. 2017. € habitante



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3  
Diferencia entre ingresos reales y potenciales en “Tributos cedidos tradicionales”. 2017. € habitante



Fuente: Elaboración propia.

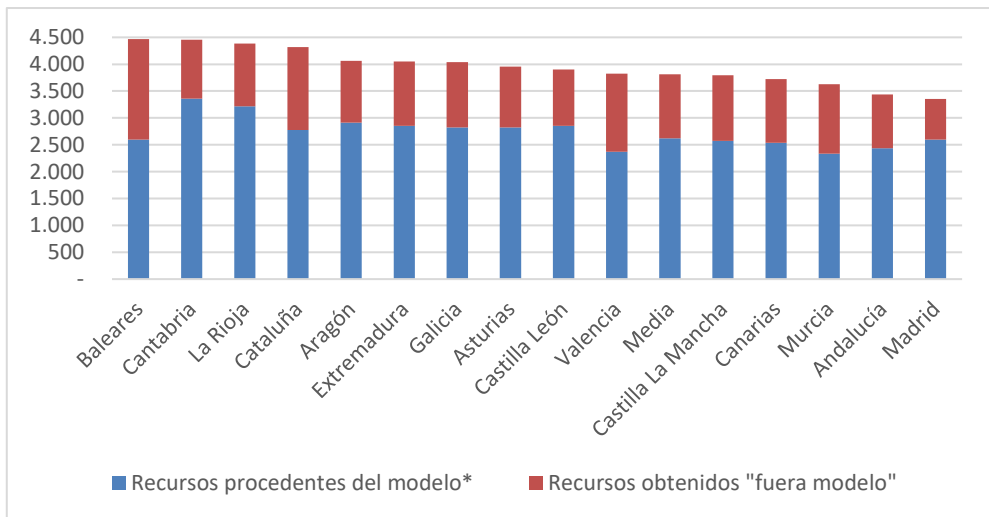
### 2.3. LA AUTONOMÍA FINANCIERA MÁS ALLÁ DEL MODELO DE FINANCIACIÓN: ¿EXISTE?

El gráfico 4 muestra que existen diferencias en el volumen total de ingresos por habitante de las distintas comunidades autónomas, lo que es un buen reflejo de la toma de decisiones distintas en relación a sus respectivos presupuestos de ingresos. El conjunto de las comunidades autónomas obtuvo, en 2017, una media de 3.815,24 euros por habitante. Baleares fue la comunidad autónoma que liquidó un mayor volumen total de ingresos por habitante (4.467,81 euros) y Madrid la que obtuvo un volumen menor (3.355,35 euros).

Solo una parte de estos recursos viene determinada por el modelo, tal como se puede apreciar en mismo gráfico 4. El grado de autonomía financiera que otorga el modelo a las comunidades autónomas, ha sido descrita en el punto anterior. Ahora cabe comprobar si tienen un cierto grado de autonomía en relación a las fuentes de ingresos que les permiten completar su presupuesto global de ingresos.

GRÁFICO 4

**Ingresos totales de las comunidades autónomas clasificados según su procedencia: del modelo y "fuera modelo". € habitante. 2017**



\* Recursos que potencialmente aporta el modelo de financiación (incluye la financiación de las competencias específicas)

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El cuadro 3 muestra que el modelo de financiación aportó al conjunto de gobiernos autonómicos una media del 68,1% de su total de ingresos. El 31,3% restante son pues recursos obtenidos a través de otras fuentes. Baleares es la comunidad autónoma donde el peso de los recursos procedentes del modelo es menor (58,1%), y Madrid es la comunidad donde dicho peso es mayor (77,3%).

CUADRO 3

**El peso de los recursos obtenidos a través del modelo de financiación. % sobre el total. 2017**

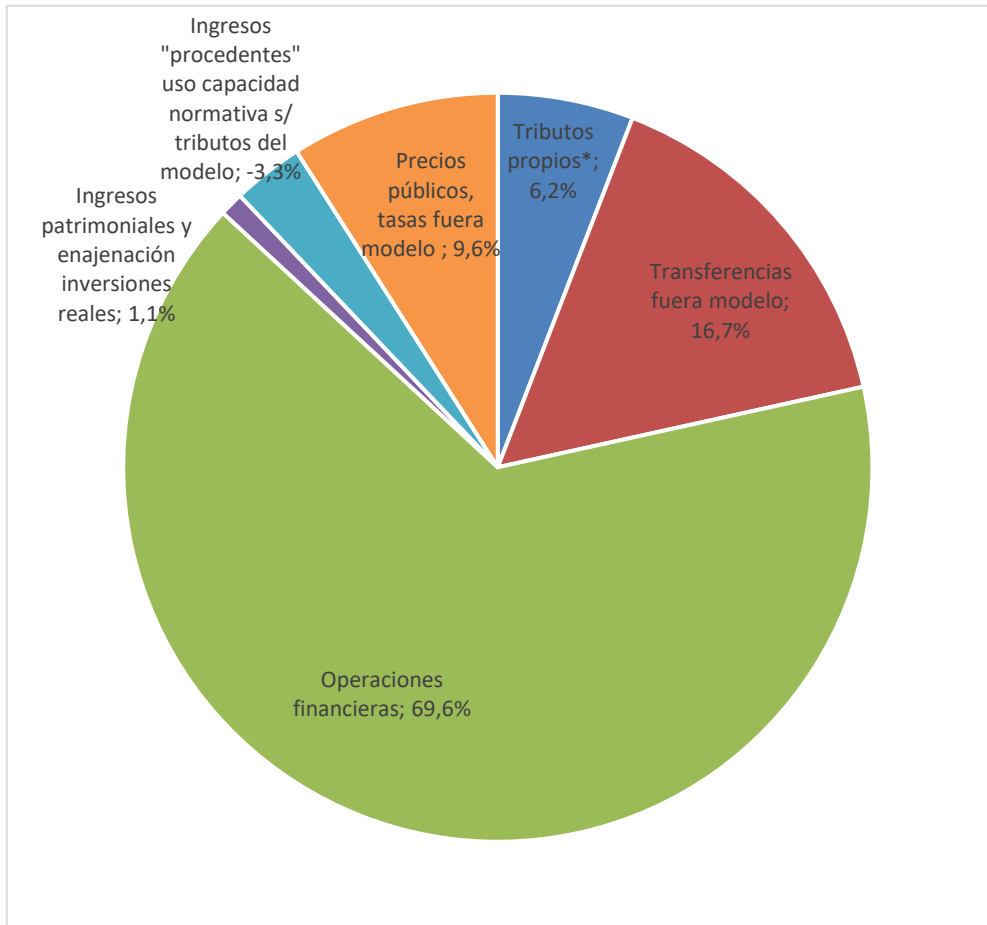
	Recursos procedentes del modelo*	Recursos obtenidos "fuera modelo"	Total
Baleares	58,1%	41,9%	100,0%
Valencia	62,1%	37,9%	100,0%
Cataluña	64,3%	35,7%	100,0%
Murcia	64,4%	35,6%	100,0%
Castilla La Mancha	67,8%	32,2%	100,0%
Canarias	68,1%	31,9%	100,0%
Media	68,7%	31,3%	100,0%
Galicia	69,9%	30,1%	100,0%
Extremadura	70,4%	29,6%	100,0%
Andalucía	70,9%	29,1%	100,0%
Asturias	71,3%	28,7%	100,0%
Aragón	71,7%	28,3%	100,0%
Castilla León	73,2%	26,8%	100,0%
La Rioja	73,3%	26,7%	100,0%
Cantabria	75,4%	24,6%	100,0%
Madrid	77,3%	22,7%	100,0%

\* Recursos que potencialmente aporta el modelo de financiación (incluye la financiación de las competencias específicas).

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El gráfico 5 muestra cuales han sido las fuentes de ingresos “fuera modelo” utilizadas por los gobiernos autonómicos. Tal como puede observarse, la principal han sido las operaciones financieras. Los activos y pasivos financieros han supuesto casi el 70% de los recursos obtenidos más allá del modelo. Las comunidades autónomas han podido decidir si endeudarse o no y, de hecho, unas están más endeudadas que otras. La cuestión es si existen factores que expliquen el por qué unas han tenido más que otras, la necesidad de acudir a esta vía (Herrero, Martín, Tránchez: 2016), y si han existido límites que hayan mermado o condicionado su capacidad de tomar decisiones: La aplicación de la Ley de estabilidad presupuestaria, la existencia de escenarios de consolidación diseñados por el gobierno central, el establecimiento de los Fondos de Liquidación Autonómica, etc. (AIREF: 2016; Delgado, Hernández de Cos, Hurtado, Pérez: 2015; Sorribas: 2009). Se podría concluir que, a día de hoy, y en términos generales, las comunidades autónomas están más endeudadas y son más dependientes (menos autónomas) del gobierno central que antes de la crisis económica y antes de la aplicación de los mecanismos y fondos de liquidez autonómica.

GRÁFICO 5  
Procedencia de los recursos obtenidos “fuera modelo”. Media comunidades autónomas. (%). 2017



\* Incluye los impuestos propios de Canarias.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.

Las transferencias recibidas fuera del modelo (procedentes de otros fondos de la Administración central, de la Unión Europea, de consorcios, empresas, instituciones sin fines de lucro, etc.), aportan a los gobiernos autonómicos el 16,7% de los recursos “fuera modelo”. En el mejor de los casos, se trata de subvenciones incondicionadas que les permite poder decidir su destino, pero la mayoría de ellas son condicionadas, de manera que el grado de autonomía financiera que les proporcionan es nula, tanto por el lado del ingreso (difícilmente pueden participar en su diseño y su funcionamiento), como del gasto.

El 6,2% de los recursos “fuera modelo” procede de la recaudación obtenida a través de la tributación propia. A pesar de que el régimen fiscal es una competencia atribuida por la Constitución española al gobierno central, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), permite a los gobiernos autonómicos crear impuestos bajo unos requisitos muy restrictivos. A pesar de estas restricciones, las comunidades autónomas han ejercido su poder tributario, estableciendo una gran diversidad de tributos que, en términos generales, podríamos afirmar que se han ido especializando en el ámbito medioambiental y del juego (Gago, Labandeira, Picos, Rodríguez: 2005; Sanz: 2017).

Estos ingresos representan el 1,95% de los ingresos totales del conjunto de las comunidades autónomas, de manera que, cuantitativamente, son poco significativos. Sin embargo, su existencia supone, cualitativamente, un hecho relevante dado que se trata de unos ingresos que han sido obtenidos por los gobiernos autonómicos ejerciendo su máximo poder tributario: los legislan, los gestionan, los administran y gozan del 100% de su rendimiento.

Finalmente, los gobiernos autonómicos han obtenido recursos mediante el uso y la venta de su patrimonio (suponen el 1,1% del total de recursos “fuera modelo”) y del establecimiento de tasas y precios públicos que, en la mayoría de los casos, son establecidos según el marco legislativo del gobierno central (aportan el 9,6% del total de ingresos obtenidos “fuera modelo”).

El gráfico 5 incluye también los recursos que los gobiernos autonómicos han dejado de obtener fruto del uso de su capacidad normativa (suponen el -3,3% de los recursos fuera modelo). Ello sí es fruto del uso de su “poder tributario” y, por tanto, del ejercicio de la autonomía tributaria que les otorga el modelo. Se ha considerado que son recursos “fuera modelo”, puesto que han sido obtenidos (en este caso, “no obtenidos”) más allá de lo que éste les asegura (más allá de los recursos potenciales del modelo).

Se podría concluir que el ejercicio de la autonomía financiera por parte de las comunidades autónomas a través de fuentes “fuera modelo”, es muy limitada y se materializa, casi exclusivamente, a través de la tributación propia a pesar de la conflictividad que genera y que, en ocasiones, acaba en el Tribunal Constitucional.

#### 2.4. UN APUNTE SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA POR EL LADO DEL GASTO

El grado de autonomía por el lado del gasto viene determinado por el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que se ha ido desarrollando a partir de lo establecido en el título octavo de la Constitución. En éste se establece que las comunidades autónomas pueden asumir en sus Estatutos todas las competencias que la Constitución no reserva al Estado y a éste le corresponden todas las competencias no asumidas por las comunidades autónomas en sus Estatutos. Esta distribución es claramente distinta a la existente en la mayoría de sistemas federales basados, generalmente, en una atribución directa de competencias al gobierno federal y una cláusula residual a favor de los gobiernos estatales. El resultado de la falta de claridad

en el mandato constitucional, en el Estado español ha sido el de una distribución altamente compleja, generadora de muchos litigios que han acabado en el Tribunal Constitucional. Es difícil poder establecer una clasificación nítida de las competencias que corresponden a uno u otro nivel de gobierno. Se utilizan diversos términos para clasificarlas: “competencias exclusivas del Estado”, “competencias exclusivas de las comunidades autónomas”, “competencias concurrentes”, “competencias compartidas”, “competencias plenas” (Aja: 1989; Viver Pi-Sunyer: 2005). Todo ello ha desembocado en un reparto competencial en el que el gobierno central tiene una mayor o menor presencia en el desarrollo de casi todas las competencias atribuidas a las comunidades autónomas, ya sea a través de la legislación o interviniendo en aspectos administrativos. Ello no ha impedido, sin embargo, que existan diferencias significativas en, por ejemplo, la forma de gestionar determinados servicios (gestión público-privada, concertada, estrictamente pública, etc.)<sup>5</sup>.

En síntesis, si bien el grado de descentralización del gasto es significativo en España, el poder para tomar decisiones sobre este gasto por parte de las comunidades autónomas es muy restringido si se compara con el de los estados federales<sup>6</sup>.

### **3. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ¿MUCHA O Poca?**

En el punto anterior se ha descrito la situación actual en relación a la capacidad de decisión que tienen los gobiernos autonómicos por el lado del ingreso y, fundamentalmente, aquella que viene determinada por el actual modelo de financiación. Para analizar si ésta es poca o mucha podemos acudir a parámetros y aspectos como los siguientes:

- i. Desde una perspectiva dinámica, el análisis de los distintos acuerdos sobre financiación autonómica que se han ido sucediendo desde los años 80, permite comprobar que ésta ha ido mejorando. Es decir, hoy las comunidades autónomas gozan de mayor autonomía financiera que en los años 80 y 90. El cuadro 4 muestra cómo ha ido aumentando el peso de la cesta tributaria dentro del modelo a lo largo de los distintos acuerdos de financiación autonómica. Ha pasado de representar menos de una cuarta parte del total de ingresos del modelo (24,1%) a cerca del 88% en la actualidad. Y no solo el peso ha incrementado sino también, a partir del 1996, la capacidad de tomar decisiones

---

<sup>5</sup> En Gallego (2016) se comparan las distintas formas de gestión de la sanidad, la educación y la dependencia en cuatro comunidades autónomas: Andalucía, Cataluña, Madrid, Andalucía y País Vasco.

<sup>6</sup> En Albertí, Bosch, Castells, Vilalta (2019) se aplica una metodología desarrollada por Dardanelli *et al.* que permite comparar el grado de descentralización competencial en España con el de países como Alemania, Canadá, Suiza y Estados Unidos, asociado a distintas categorías competenciales (educación primaria y secundaria, educación superior, relaciones laborales, cultura, ciudadanía e inmigración, política monetaria, actividad económica, finanzas, salud, policía, etc.). El resultado muestra un menor grado de descentralización competencial en España en prácticamente todas las categorías (tanto del ámbito legislativo como administrativo).

sobre distintas figuras que componen la cesta. Así pues, en comparación con lo que se tenía en los años 80, se ha mejorado.

CUADRO 4  
**Peso de los recursos tributarios sobre el total de recursos del modelo de financiación autonómica**

Quinquenio 1987-91	<b>24,1%</b> (conjunto CC.AA art. 151)
Quinquenio 1992-96	<b>41,0%</b> (conjunto CC.AA art. 151)
Quinquenio 1997-2001	<b>55,8%</b> (conjunto CC.AA art. 151)
Acuerdo 2001 (2002-2008)	<b>68,3%</b> (conjunto CC.AA. régimen común)
Acuerdo 2009	<b>87,5%</b> (conjunto CC.AA. régimen común)

*Fuente:* Elaboración propia a partir de: Bassols, Bonastre, Vilalta (1994); Bassols (1997); Bassols (1999); Bassols, Bonastre, (2004); Ministerio Economía y Hacienda (2011).

- ii. Desde un punto de vista comparado, las comunidades forales gozan de mucha más autonomía financiera que las comunidades de régimen común (Zubiri: 2010). El elevado grado de autonomía financiera de las forales no tiene parangón en la experiencia comparada, lo que pone en evidencia que si es posible un grado tan elevado de autonomía financiera por parte de dos gobiernos autonómicos que forman parte del Estado español (País Vasco y Navarra), existe margen para mejorar el del resto. Es muy difícil argumentar que es imposible avanzar en la implementación de determinadas medidas, cuando hay otros que las practican. Por su parte, la comparación con otros Estados exige, en primer lugar, la elección de los mismos. En este sentido parece razonable elegir aquellos a los que, por muchas razones, constituyen buenos referentes y tienen una estructura organizativa más parecida a la nuestra (tres niveles gobierno). Nos referimos a determinados Estados federales.

El cuadro 5 permite hacer una comparación del grado de autonomía financiera (poder tributario) de los gobiernos autonómicos, con el de los gobiernos subcentrales de siete países federales: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos y Suiza. Los datos corresponden al año 2014.

Los dos primeros datos relevantes del cuadro (las dos primeras columnas) muestran, respectivamente, el peso que tienen los recursos impositivos en manos de las comunidades autónomas en relación al PIB (un 4,6%) y en relación al total de ingresos impositivos del conjunto del sector público español (un 13,6%). En ambos casos, la cifra es inferior a la correspondiente a la media de los países federales (un 5,7% y un 18,5%, respectivamente).

El cuadro 5 también contiene información sobre el tipo de decisiones que pueden tomar los gobiernos subcentrales en relación a las figuras impositivas

que conforman su cesta tributaria. Según la información contenida en el cuadro, el 92,1% de los ingresos impositivos en manos de las comunidades autónomas, proceden de impuestos sobre los cuales pueden tomar decisiones, tanto sobre el tipo impositivo como sobre deducciones, y pueden hacerlo sin necesidad de consultarlo al gobierno central. Estos datos no coinciden con los descritos en el punto 2.1. de este escrito, en donde veíamos que un porcentaje importante de los ingresos impositivos proceden de participaciones sobre tributos estatales, sobre los cuales no pueden tomar ningún tipo de decisión (IVA, especiales, electricidad). Éstos suponen un 45,6% del total de los ingresos impositivos que componen la cesta autonómica (un 39,7% del total de recursos procedentes del modelo, gráfico 1). Este porcentaje debería aparecer clasificado en la taxonomía “d” del cuadro 5 (participaciones impositivas). Por tanto, se debería comprobar de qué modo ha sido suministrada la información correspondiente al Estado español. Probablemente, tal como reconoce la propia OCDE, la clasificación utilizada necesitaría incluir algunas clarificaciones en el futuro. Tampoco queda claro si los datos referentes al Estado español, incluyen los correspondientes a las comunidades autónomas forales. Si es así, quizás lo más correcto sería que aparecieran de forma separada, ilustrando de este modo, la existencia de dos modelos claramente distintos en España en relación al ejercicio del poder tributario que es lo que, precisamente, pretende reflejar la OCDE con su base de datos.

En todo caso, y teniendo en cuenta posibles problemas en el proceso de homogeneización de la información suministrada por los distintos países, los datos permiten observar que, a excepción de los *Länder* (Alemanes y Austríacos), los gobiernos estatales del resto de países federales, obtienen sus ingresos impositivos a través de figuras sobre las cuales tienen plena capacidad para decidir tanto el tipo impositivo como las deducciones, sin necesidad de consultarlo con el gobierno federal (el 100% en Australia, Estados Unidos y Suiza; el 95,4% en Bélgica y el 96,7% en Canadá).

La comparación con estos países señalaría que, en relación al grado de autonomía financiera, el modelo de financiación de las comunidades autónomas se parecería más al de los *Länder*, que al resto de los Estados analizados, cuya capacidad de tomar decisiones sobre sus impuestos es mayor. Sin embargo, existe una diferencia que no queda reflejada en los datos, que nos alejaría también de la situación de los *Länder*. Se trata de un aspecto de carácter institucional: el papel del Senado. Los *Länder* no toman decisiones sobre el tipo ni las deducciones de los impuestos sobre los cuales participan, pero, dado que el *Bundesrat* es una verdadera Cámara de representación territorial, cualquier decisión que el gobierno Federal toma sobre aspectos que repercuten a las haciendas estatales, son sometidas a la consideración (votación) de los representantes estatales. La capacidad de decidir la tienen, pues, a través de este procedimiento gubernamental que, a veces, es tan potente que se convierte en un verdadero veto a las pretensiones del gobierno federal en materia fiscal.

La comparación con estos países muestra, pues, que queda margen para seguir avanzando en la mejora de la autonomía financiera de los gobiernos autonómicos.

CUADRO 5  
El poder tributario de los gobiernos subcentrales en el sistema comparado.  
2014

Poder tributario de los gobiernos subcentrales, 2014														
Ingresos impositivos subcentrales		En porcentaje de los ingresos impositivos de los gobiernos subcentrales												
% del PIB	% sobre el total de ingresos impositivos	Con capacidad de decisión sobre el tipo y deducciones		Con capacidad de decisión sobre el tipo		Con capacidad de decisión sobre deducciones	Participaciones impositivas				Tipos y deducciones establecidas por el gobierno central	Otros	Total	
		Total	Restringida	Total	Restringida		Participaciones establecidas por los gobiernos subcentrales	Participaciones establecidas con el consenso de los gobiernos subcentrales	Participaciones establecidas por el gobierno central, plurianualmente	Participaciones establecidas por el gobierno central, anualmente				
														(a1)
<b>Australia</b>	<b>5,6</b>	<b>20,1</b>												
Estados	4,6	16,6	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Gobiernos locales	1,0	3,5	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<b>Austria</b>	<b>2,0</b>	<b>4,6</b>												
Länder	0,7	1,6	33,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,8	0,0	46,4	14,3	100,0
Gobiernos locales	1,3	3,1	9,7	0,0	0,0	15,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	64,7	10,4	100,0
<b>Alemania</b>	<b>11,3</b>	<b>30,8</b>												
Länder	8,3	22,6	0,0	0,0	3,9	0,0	0,0	0,0	92,7	0,0	0,0	0,0	3,4	100,0
Gobiernos locales	3,0	8,2	0,0	0,0	14,4	41,6	0,0	0,0	42,5	0,0	0,0	0,0	1,4	100,0
<b>Bélgica</b>	<b>4,5</b>	<b>9,9</b>												
Estados	2,4	5,3	95,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	3,1	0,0	100,0
Gobiernos locales	2,1	4,6	8,2	0,0	91,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	100,0
<b>Canadá</b>	<b>15,4</b>	<b>49,5</b>												
Provincias	12,2	39,1	96,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Gobiernos locales	3,2	10,4	1,6	0,0	95,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	1,7	100,0
<b>Estados Unidos</b>	<b>8,7</b>	<b>33,7</b>												
Estados	5,1	19,7	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Gobiernos locales2	3,6	14,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,0	100,0
<b>Suiza</b>	<b>10,8</b>	<b>39,9</b>												
Cantones	6,7	24,7	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Gobiernos locales	4,1	15,3	2,5	0,0	0,0	97,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<b>España</b>	<b>8,0</b>	<b>23,6</b>												
Comunidades Autónomas	4,6	13,6	92,1	-	-	4,5	-	-	3,0	-	-	0,4	-	100,0
Gobiernos locales	3,4	10,0	30,0	-	-	51,0	-	-	18,0	-	-	0,8	0,2	100,0
<b>MEDIA PAISES FEDERALES</b>	<b>8,3</b>	<b>26,9</b>												
Gobiernos estatales	5,7	18,5	75,1	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	13,9	0,8	0,0	7,1	2,5	100,0
Gobiernos locales	2,4	8,4	20,3	0,0	33,6	25,7	0,0	0,0	7,1	0,0	0,0	11,0	2,3	100,0

1) Los gobiernos locales de Estados Unidos tienen una extensa variedad de poder tributario y no es posible identificar el correspondiente a cada uno de ellos.

Taxonomía del poder tributario:

a1: El gobierno subcentral establece el tipo y las deducciones sin necesidad de consultarlo a un nivel superior de gobierno

a2: El gobierno subcentral establece el tipo y las deducciones después de consultarlo a un nivel superior de gobierno.

b1: El gobierno subcentral establece el tipo impositivo sin limitaciones por parte de un nivel superior de gobierno

b2: El gobierno subcentral establece el tipo impositivo con limitaciones establecidas parte de un nivel superior de gobierno

c: El gobierno subcentral puede establecer deducciones impositivas de cualquier tipo.

d1: Existe un sistema de participación impositiva donde el porcentaje es decidido por los gobiernos subcentrales.

d2: Existe un sistema de participación impositiva donde el porcentaje solo se puede cambiar con el consentimiento de los gobiernos subcentrales.

d3: Existe un sistema de participación impositiva establecido en la legislación, y que puede ser modificado unilateralmente por un gobierno de nivel superior, con una frecuencia superior a un año.

d4: Existe un sistema de participación impositiva donde el porcentaje puede ser determinado anualmente por un gobierno de nivel superior.

e: Otros casos en los que el gobierno central establece la base, el tipo y las deducciones de los impuestos de los gobiernos subcentrales.

f: no se aplica ninguna de las categorías anteriores.

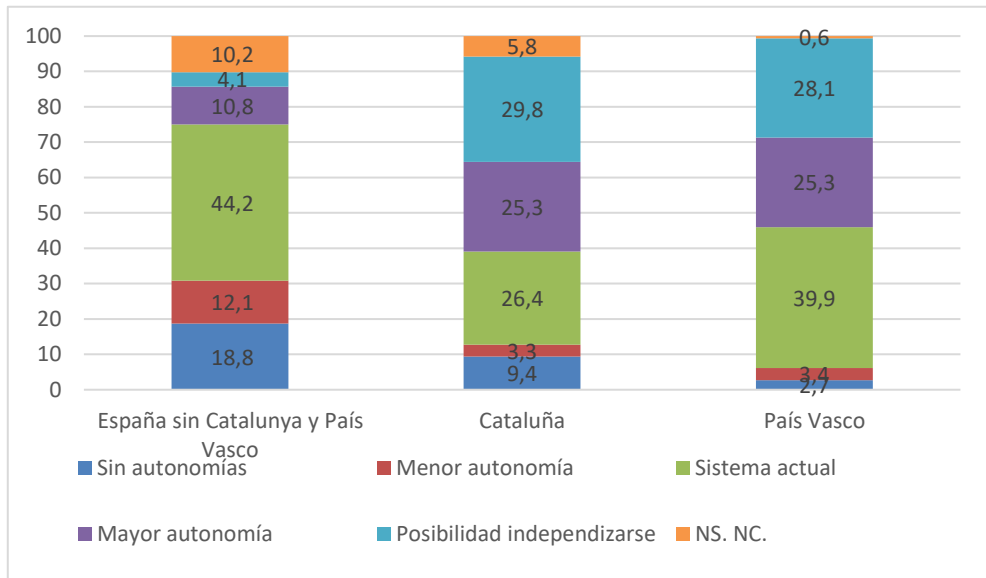
- iii. El grado de utilización de la capacidad normativa: Los datos analizados han puesto de manifiesto que, si bien la autonomía financiera ha sido siempre defendida en los distintos acuerdos de financiación autonómica, el grado de utilización posterior por parte de los gobiernos autonómicos ha sido más bien bajo. Los factores que pueden explicarlo son varios:
- La propia composición de la cesta tributaria en manos de los gobiernos autonómicos. El ejercicio de su autonomía financiera se concentra en los impuestos directos y es nula en los indirectos. La comparación entre los indicadores de presión fiscal en España y en los países de la OCDE, muestra que, en el Estado español, existe más margen para incrementar la presión fiscal en la imposición indirecta que en la directa. Por tanto, el gobierno central cuenta con un mayor margen que los gobiernos autonómicos para hacerlo. Dicho, de otro modo: las comunidades autónomas lo tienen más difícil para defender ante sus ciudadanos subidas de impuestos (directos) que el gobierno central, que además lo puede hacer de manera menos visible ante la ciudadanía y, por tanto, probablemente con un menor coste político.
  - El propio diseño del modelo basado en asegurar a las comunidades autónomas un determinado nivel de recursos. La Comisión de Expertos que elaboró el Informe sobre la reforma de la financiación autonómica señala que: “en el caso de las Administraciones autonómicas, un mal diseño del sistema de financiación puede desembocar en una situación de restricción presupuestaria blanda; esto es, en la percepción por parte de los responsables autonómicos de que es posible aumentar los recursos transferidos por otros niveles de la administración evitando los costes políticos de subidas de impuestos o rebajas de gasto para cuadrar el presupuesto” (Ministerio de Hacienda: 2017). El uso de la autonomía financiera por parte de los gobiernos autonómicos podría estar condicionada pues por esta percepción que tienen los gobiernos autonómicos señalada por los Expertos. Las comunidades autónomas confían en que el gobierno central incrementará, en el futuro, las transferencias y que, por tanto, no les hace falta cargar con el coste político de tener que subir los impuestos (Lago Peñas: 2007).
  - Los resultados del modelo de financiación una vez han actuado todos los fondos del mismo. Si bien el FGSPF funciona como un mecanismo de nivelación que ofrece una pauta distributiva justificable desde un punto de vista equitativo (nivelación parcial de los recursos y respeto del orden inicial en relación a la capacidad fiscal de los distintos gobiernos), una vez han actuado los demás tres fondos del sistema, el resultado es errático y poco justificable desde un punto de vista equitativo (Vilalta: 2015). “Sin una aceptación popular del mecanismo de nivelación, es difícil para los gobiernos autonómicos convencer a los ciudadanos de la necesidad de aumentar sus impuestos” (Sole: 2015).

- El gobierno central ha tenido, en algunas ocasiones, una actuación más bien obstruccionista que ha desincentivado o ha hecho más complicado a los gobiernos autonómicos el ejercicio de su autonomía fiscal: conflictividad en la tributación propia establecida por algunas comunidades autónomas, determinadas decisiones del gobierno central sobre impuestos ya cedidos a las comunidades autónomas como, por ejemplo, la de “suprimir” el impuesto sobre el patrimonio, compensándolas por la correspondiente pérdida de ingresos a través de transferencias.
- iv. El grado de conocimiento del modelo por parte de los ciudadanos. Una de las principales ventajas del ejercicio de la autonomía financiera de los gobiernos es, tal como se ha descrito anteriormente, su contribución a la responsabilidad fiscal de los mismos (la rendición de cuentas, la disminución de la ilusión fiscal de los ciudadanos...). Sin embargo, todo ello funciona si la ciudadanía dispone de la información necesaria, y si sabe identificar qué reciben de cada gobierno y qué tributos paga a cada uno ellos. Pues bien, parece ser que los ciudadanos españoles no disponen demasiado de dicha información, ni saben realizar correctamente aquella identificación (Liñeira: 2014; Leon, *et al.*: 2015; Herrero, Goenaga, Ruiz-Huerta: 2015). Mayoritariamente, los ciudadanos españoles creen, por ejemplo, que el rendimiento de los principales impuestos (IRPF e IVA), corresponde en su totalidad al gobierno central al cual también le atribuyen competencias como la educación o la sanidad.
- Ello nos debería hacer reflexionar sobre el tipo de descentralización que se ha llevado a cabo en España.
- v. Las preferencias de los ciudadanos: ¿el grado de autonomía alcanzado es el deseado por la ciudadanía del Estado español? ¿hay alguien que desearía seguir avanzando? Como se ha señalado anteriormente, en los sucesivos acuerdos de financiación autonómica, se han ido introduciendo cambios que han supuesto, en mayor o menor medida, una mejora en el grado de cumplimiento del principio de autonomía financiera. Ante la posibilidad de que exista un nuevo acuerdo, sería recomendable preguntarse previamente si los ciudadanos del Estado español desean realmente, que se siga avanzando en esta dirección. El cuadro 6 recoge los resultados de la encuesta del CIS (2019) en relación a las preferencias de los ciudadanos sobre el modelo de organización territorial que desearían para el Estado español. Las alternativas planteadas en la encuesta son:
- Un Estado con un único gobierno central sin autonomías.
  - Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad.
  - Un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad.
  - Un Estado en el que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad.
  - Un Estado en el que se reconociese a las comunidades Autónomas la posibilidad de convertirse en estados independientes.

El cuadro detalla los resultados correspondientes al conjunto de España y el de los territorios históricos (Cataluña, Galicia y País Vasco). Si bien los resultados de Galicia responden a un patrón muy similar al de la media de España, los correspondientes a Cataluña y País Vasco son, significativamente, distintos. En el conjunto del Estado español la alternativa preferida sería el *status quo*: a un 41,1% de los ciudadanos ya les parece bien el actual sistema, y hay más ciudadanos que preferirían ir hacia una re-centralización (el 26,9%), que los que preferían seguir avanzando en más autonomía (el 13,7%). Las preferencias de los ciudadanos de Cataluña y el País Vasco son bien distintas, cosa que se puede comprobar mejor observando el gráfico 6, en donde las cifras correspondientes al conjunto del Estado español no incluyen ni Cataluña ni País Vasco.

CUADRO 6 y GRÁFICO 6  
**Preferencias de los ciudadanos en relación a distintas alternativas de organización del Estado. 2019**

España		Galicia		Cataluña		País Vasco	
Ordenación	%	Ordenación	%	Ordenación	%	Ordenación	%
1. Sistema actual	41,1	1. Sistema actual	53,6	1. Posibilidad independizarse	29,8	1. Sistema actual	39,9
2. Sin autonomías	16,6	2. Sin autonomías	14,9	2. Sistema actual	26,4	2. Posibilidad independizarse	28,1
3. Mayor autonomía	13,7	3. Mayor autonomía	10,8	3. Mayor autonomía	25,3	3. Mayor autonomía	25,3
4. Menor autonomía	10,3	4. Menor autonomía	8,2	4. Sin autonomías	9,4	4. Menor autonomía	3,4
5. Posibilidad independizarse	9,2	5. Posibilidad independizarse	3,1	5. Menor autonomía	3,3	5. Sin autonomías	2,7
NS. NC.	9,1	NS. NC.	9,4	NS.NC.	5,8	NS.NC.	0,6



Fuente: Elaboración propia a partir de Barómetro CIS, julio 2019. [http://www.cis.es/cis/opencm/CA/11\\_barometros/depositados.jsp](http://www.cis.es/cis/opencm/CA/11_barometros/depositados.jsp)

Los datos reflejan una clara asimetría en las preferencias de los ciudadanos de Cataluña y País Vasco en relación a los del resto del Estado español en cuanto al modelo de organización territorial, por tanto, en cuanto al modelo de descentralización que se ha ido configurando, siendo el sistema de financiación una de sus piezas clave. Mientras que en Cataluña y País Vasco el deseo de seguir avanzando hacia cotas más altas de autonomía es mayoritario, en el resto del Estado español, esta alternativa es minoritaria. Ante esta realidad deberíamos preguntarnos si la generalización de un modelo de financiación igual para las quince comunidades autónomas de régimen común (que solo reconoce ciertas las especificidades para la comunidad autónoma de Canarias), debería continuar siendo la mejor solución.

#### 4. LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PENSANDO EN EL FUTURO

En este capítulo se ha puesto de manifiesto la importancia que tiene para cualquier gobierno poder ejercer un cierto grado de autonomía financiera. Del análisis del modelo, se ha comprobado que aún existe un margen para poder seguir avanzando en la consecución de un mayor grado de autonomía<sup>7</sup>. A continuación, se enumeran un conjunto de propuestas para ello.

<sup>7</sup> La Comisión de Expertos que elaboró el Informe sobre la reforma del modelo de financiación también propone avanzar en esta dirección. Véase Ministerio de Hacienda, 2017.

Ampliar la autonomía financiera de los gobiernos autonómicos pasaría por incrementar su “poder tributario” en los tres ámbitos anteriormente citados: el de los rendimientos, el de la capacidad normativa y el de la gestión tributaria. Las alternativas podrían orientarse en esta dirección:

- En relación al aumento del poder tributario sobre los rendimientos se podría introducir una participación territorializada en el impuesto sobre sociedades (entre el 30%-50%), tal como tienen los *Länder* en Alemania. Se trataría de acordar los criterios que se deberían utilizar para territorializar los rendimientos de dicho impuesto (volumen de ventas, volumen de salarios, número de empleados...). También se podría pensar en aumentar el actual porcentaje de participación en el IRPF (por ejemplo, un 10%-15% más).
- En relación al aumento de la capacidad normativa se podría pensar en: 1) Eliminar algunas de las limitaciones que existen actualmente sobre determinadas figuras tributarias. Por ejemplo, se podría permitir el establecimiento sin límites del mínimo personal y familiar en el IRPF (ahora solo puede moverse dentro de un  $\pm 10\%$ ); 2) Ampliar el tipo de deducciones sobre la cuota del IRPF dejando que las comunidades autónomas pudieran, por ejemplo, poder establecer deducciones sobre actividades empresariales; 3) Permitir a las comunidades autónomas determinar la base imponible del IRPF pactando algunas medidas armonizadoras; 4) Establecer capacidad normativa sobre la fase minorista del IVA dentro del marco normativo de la Unión Europea. En realidad, se trataría de ir avanzando en la supresión del concepto de tributos cedidos y establecer una clara separación de impuestos con ciertas medidas armonizadoras (de las bases)
- En relación al incremento de la capacidad de gestión y administración tributaria se podrían implementar fórmulas de gestión consorciada de los tributos que actualmente están gestionados por la agencia estatal. El consorcio previsto en el *Estatut d'Autonomia de Catalunya* podría ser una vía.

El ejercicio de la autonomía financiera por el lado del ingreso está condicionado, fundamentalmente, por el peso y la composición de la cesta tributaria en manos de los gobiernos autonómicos, pero también lo está por el funcionamiento de los demás elementos que configuran el modelo: el mecanismo de nivelación (FGSPF) y los tres fondos de ajuste (fondo de suficiencia, fondo de competitividad, fondo de cooperación). El resultado de la aplicación de estos fondos no puede suponer un obstáculo o un desincentivo al uso de la capacidad de tomar decisiones por parte de los gobiernos. En este sentido, deberían corregirse los resultados erráticos y poco justificables que se producen actualmente, una vez han actuado los citados tres fondos de ajuste del modelo. Al mismo tiempo debería mejorarse, a efectos del tema tratado en este escrito, el cálculo del indicador de capacidad fiscal (ingresos tributarios potenciales), utilizado para cuantificar el FGSPF correspondiente a cada comunidad autónoma.

En lo que concierne a los tributos propios, se deberían evitar los comportamientos, por parte del gobierno central, que limitan u obstruyen la acción de los gobiernos

autonómicos sobre el poco espacio de tributación propia que tienen. Dada una cierta especialización de las comunidades autónomas en la implementación de tributos de carácter medioambiental, éstas podrían “liderar”, de forma compartida, la defensa en el Estado español de un conjunto de figuras tributarias que contribuyeran a la lucha contra el cambio climático. Cabría buscar los mecanismos de coordinación intergubernamental (exclusivamente horizontales), que permitiera tener una visión conjunta de lo que se debería llevar a cabo, dejando un margen de autonomía para que cada comunidad autónoma pudiera hacerlo acorde con sus particularidades. Sería un buen ejemplo de soberanía fiscal compartida entre gobiernos de un mismo nivel (entre “iguales”).

En materia de endeudamiento sería deseable reducir las limitaciones y restricciones legales existentes actualmente que condicionan la capacidad de tomar decisiones de los gobiernos autonómicos en relación a sus operaciones financieras. El fondo de liquidez autonómica y los demás mecanismos de endeudamiento que se han diseñado para las comunidades autónomas, no ha hecho más que incrementar su dependencia y, por tanto, reducir su autonomía. Simplemente deberían dejar de existir. De hecho, podrían haber desaparecido si el modelo de financiación se hubiera revisado tal como está previsto en la ley, y se hubieran revisado, cuando tocaba, sus aspectos estructurales, de entre los cuales los referentes al desequilibrio vertical. Se debería aceptar la posibilidad de bancarrota y “no *bailout*”

Tan importante es la autonomía financiera que los gobiernos pueden ejercer por el lado del ingreso como por el lado del gasto, y ello viene determinado por el marco competencial. En este sentido, es de vital importancia reformar la distribución actual de competencias entre el gobierno central y las comunidades autónomas. Se deberían introducir cambios que permitieran asegurar una mejor delimitación de los espacios competenciales correspondientes a cada nivel de gobierno, de manera que los ciudadanos pudieran identificar claramente a quien corresponde la responsabilidad de los distintos ámbitos. Actualmente, son pocos los ámbitos en los que, de algún modo u otro, no interviene el gobierno central.

Por otro lado, cabría reforzar, y en algunos casos reformar, los órganos que permiten y aseguran la participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones que les afectan. Nos referimos, fundamentalmente al Senado, al Consejo de Política Fiscal y Financiera, Conferencia de Presidentes, etc. La nueva estructura de reparto competencial, debería facilitar al ciudadano la identificación de los espacios fiscales propios de cada gobierno. Si no es así, difícilmente las decisiones que los gobiernos hayan podido tomar, haciendo uso de su autonomía fiscal, podrán ser “juzgadas” correctamente por sus ciudadanos. Todo ello contribuiría a una mayor “cultura fiscal” y, muy probablemente, a una mayor calidad de nuestra democracia. Hacer visible y comprensible al ciudadano la distribución competencial, debería ser uno de los propósitos prioritarios de los gobiernos y los partidos políticos. Ello requiere la implementación de medidas de carácter técnico, pero también de carácter “cultural” (pedagógico).

Otro de los aspectos que se debería comprobar antes de seguir avanzando hacia un modelo que refuerce la autonomía financiera de los gobiernos autonómicos, es si ello

responde o no a lo que realmente desea la ciudadanía. Y en este sentido, los datos nos muestran que existe una clara asimetría. Dentro del régimen común, se observa que las preferencias de los ciudadanos de Cataluña son, significativamente, distintas a las del resto. Y ello debería tenerse en cuenta. Cataluña (una minoría) no puede ni debería imponer al resto de las comunidades autónomas (una mayoría), un modelo que pudiera satisfacer los deseos de más autonomía de una amplia mayoría de su ciudadanía. Pero el resto de comunidades autónomas (una mayoría), tampoco deberían ser un freno a los deseos y preferencias de la población de una parte del Estado español (aunque sea una minoría). Este problema no es exclusivo de nuestro Estado, se ha dado y se da en otros países. Se trata del eterno problema de tener que buscar un acomodo institucional a las minorías, problema ampliamente tratado, tanto desde el punto de vista teórico, como en la práctica (De Winter: 1998; Gurr: 2000; Lublin: 2014, etc.). Precisamente, el sistema comparado muestra que la solución, en estos casos, pasa por el reconocimiento de las diferencias y el establecimiento de ciertas especificidades reclamadas tan solo por los ciudadanos de una parte del territorio (Amat, Rodon: 2019; Lago: 2019). Ocurre de este modo en Quebec, en Escocia e incluso en el País Vasco. En los aspectos fiscales, en el Estado español ya se reconoce la existencia de un hecho diferencial, el de las comunidades autónomas forales, que gozan de un modelo de financiación diametralmente distinto a las del resto y que les permite disponer de un elevadísimo poder tributario. Una amplia mayoría de los ciudadanos de Cataluña están insatisfechos con la situación actual, y expresan un deseo de más autogobierno, de más capacidad de decisión del gobierno de la Generalitat, de más autonomía financiera. Deseo que no parece estar compartido con la mayoría de ciudadanos del resto del Estado. Parecería, entonces, razonable buscar vías de negociación que permitieran que Cataluña pudiera avanzar hacia estas mayores cotas de autonomía, quizás con un modelo distinto a las del resto, y más parecido al de las comunidades forales con un amplio poder tributario (un “pacto bilateral”). Extender a Cataluña un modelo de financiación parecido al foral obligaría, quizás, a tener que buscar una solución a otro de los problemas difíciles de solucionar, hasta ahora, de nuestro modelo de descentralización, como es el de la inexplicable diferencia entre los resultados del modelo foral y el de régimen común. Tener más poder tributario no debería estar reñido con el cumplimiento de un principio de equidad.

A la vista pues de los datos analizados, la propuesta sería avanzar hacia un modelo de financiación para las comunidades de régimen común, configurado en dos grandes vías de obtención de los recursos: una cesta tributaria y un mecanismo de nivelación. El peso y la composición de la cesta tributaria sería distinto para Cataluña y el resto. Y el mecanismo nivelador, en el que deberían participar todas las comunidades autónomas, incluso las forales, debería asegurar el recorte de las diferencias entre los recursos tributarios potenciales (por unidad de necesidades) obtenidos por los distintos gobiernos autonómicos a través de sus respectivas cestas tributarias. A nadie se le escapa que se trata de una propuesta técnicamente posible que debería implementarse en una realidad que, a día de hoy, es muy compleja.

## Referencias

- ALBERTÍ ROVIRA, E.; BOSCH ROCA, N.; CASTELLS OLIVERES, A. y VILALTA FERRER, M. (2019): “Disseny, definició i resultats dels diferents escenaris”, en Castells, A. (I.P.), *Implicacions econòmiques i financeres dels diferents escenaris polític constitucionals de la relació entre Catalunya i Espanya*, Beca-Convocatòria 2016 Institut d’Estudis d’Autogovern, Generalitat de Catalunya (trabajo pendiente de publicación).
- AMAT MALTAS, F. y RODON CASARRAMONA, A. (2019): “Institucions, conflicte polític i finances regionals”, en Castells A. (I.P.), *Implicacions econòmiques i financeres dels diferents escenaris polític constitucionals de la relació entre Catalunya i Espanya*, Beca-Convocatòria 2016 Institut d’Estudis d’Autogovern, Generalitat de Catalunya (trabajo pendiente de publicación).
- AIReF (2016): “Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las comunidades autónomas”, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, diciembre 2016.
- AJA FERNÁNDEZ, E. (1989): “La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en España”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 4. Septiembre-diciembre.
- BACH, S.; BLÖCHLINGER, H. y WALLAU, D. (2009): *The Spending Power of Sub-Central Governments: A Pilot Study*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- BASSOLS SANTAMARIA, M. (1997): *El finançament de la Generalitat de Catalunya, any 1996*, Departament d’Economia i Finances, Generalitat de Catalunya, pp. 68.
- BASSOLS SANTAMARIA, M. (1999): *El finançament de la Generalitat de Catalunya, any 1997*, Departament d’Economia i Finances, Generalitat de Catalunya, pp. 72.
- BASSOLS SANTAMARIA, M. y BONASTRE SOLER, S. (2004): *El finançament de la Generalitat de Catalunya 1992-1996. Una comparació entre les comunitats autònomes*, Departament d’Economia i Finances, Generalitat de Catalunya, pp.59 y 64.
- BASSOLS SANTAMARIA, M.; BOSCH ROCA, N. y VILALTA FERRER, M. (2010): “El model de finançament autonòmic de 2009: funcionament i valoració”, *Monografies 13, Generalitat de Catalunya*.
- BASSOLS SANTAMARIA, M.; BONASTRE SOLER, S. y VILALTA VILELLA J. (1994): *El finançament de la Generalitat de Catalunya 1980-1991. Una comparació entre les comunitats autònomes*, Departament d’Economia i Finances, Generalitat de Catalunya, pp. 79.
- BIRD, R. (1980) (ed.): *Fiscal Dimensions of Canadian Federalism*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- BIRD, R. (2000): “Rethinking Subnational Taxes: A New look at Tax Assignment.”, *Tax Notes International* 8, 2069-2096.
- BIRD, R. (1993): “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization”, *National Tax Journal*, vol. 46, no. 2, pp. 212.
- BIRD, R.; SLACK, E. (2015): “Local Taxes and Local Expenditures: Strengthening the Wicksellian Connection”, en Kim, Lotz y Mau (eds.), *Interaction Between Local Expenditure Responsibilities and Local Tax Responsibilities*, The Korea Institute of Public Finance and The Ministry for Economic Affairs and the Interior Denmark, Chapter 1 pp.43-66.
- BLÖCHLINGER, H. y RABESONA, J. (2009): “The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, no. 9, OECD Publishing, Paris.

- BLÖCHLIGER, H. (2015): “Tax competition across sub-central governments: A survey”, en Kim, Lotz y Mau (eds.), *Interaction Between Local Expenditure Responsibilities and Local Tax Responsibilities*, The Korea Institute of Public Finance and The Ministry for Economic Affairs and the Interior Denmark, Chapter 2 pp. 67-93.
- BOSCH, N. (2006): “El finançament dels governs subcentrals en els països federals”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 3, pp. 87-120.
- CASTELLS OLIVERES, A. (1988): *Hacienda Autonómica: una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel.
- CASTELLS OLIVERES, A. (1999): “Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal”, *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, num. 2, pp. 277-298.
- COMMITTEE OF THE REGIONS (2001): *Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CHEIBUB, J. A; PRZEWORSKI, A. (1999): “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.225.
- DARDANELLI, P.; KINKAID, J.; FENNA, A.; KAISER, A.; LECOURS, A. y SINGH, A. K. (2019): “Conceptualizing, Measuring and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federation”, *Publius, The Journal of Federalism*, vol. 49, number 1, pp. 1-29.
- DE GISPERT BROSSA, C. y VILALTA FERRER, M. (2016): “El ejercicio de la autonomía financiera de los gobiernos autonómicos por el lado del ingreso: el uso de la capacidad normativa sobre los tributos y el recurso al Crédito”, en Gallego Calderón, R. (dir.), *Descentralización y desigualdad en el Estado Autonómico*, Tirant Lo Blanch, cap. 4, pp. 121-177.
- DELGADO, M.; HERNÁNDEZ DE COS, S.; HURTADO, J. y PÉREZ, J. (2015): “Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las administraciones públicas en España”, *Boletín Económico del Banco de España*, marzo, pp.63-70.
- DE WINTER, L. (1998): “Conclusion: a comparative analysis of the electoral office and policy success of ethnoregionalist parties”, en De Winter, L.; Tursna, H. (eds.), *Regionalist parties in Western Europe*. Routledge, pp.204-224.
- DURAN CABRÉ, J. M. y ESTELLER MORÉ, A. (2004): “El ejercicio de la capacidad normativa de las comunidades autónomas en los tributos cedidos: una evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF”, *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 20.
- DURÁN CABRÉ, J. M. y ESTELLER MORÉ, A. (2014): “La imposición sobre la riqueza en España”, *Papeles de Economía Española*, 139 pp.70-85.
- DURÁN CABRÉ, J. M.; ESTELLER-MORÉ, A. y SALVADORI, L. (2015): “Empirical evidence on horizontal competition in tax enforcement”, *International Tax and Public Finance*, vol. 22, pp. 834-860.
- DURÁN, J. M.; ESTELLER, A. y SALVADORI, L. (2016): “Empirical Evidence on Cooperation Between Sub-Central Tax Administrations”, *Journal of Tax Administration*, vol. 2, pp. 24-46.
- GAGO RODRÍGUEZ, A.; LABANDEIRA, X.; PICOS SÁNCHEZ, F. y RODRÍGUEZ, M. (2005), “La imposición ambiental autonómica”, en Bosch, Durán (eds.), *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*, Publicaciones Universitat de Barcelona.
- GALLEGO CALDERÓN, R. (dir.) (2016): *Descentralización y Desigualdad en el Estado Autonómico*, Tirant Lo Blanch.

- GURR, T. (2000): *Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. J. (2015): “Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal”, *Papeles de Economía Española*, 143.
- HERRERO ALCALDE, A.; GOENAGA RUIZ DE ZUAZU, M. y RUIZ-HUERTA CARBONELL, J. (2015): “Finanzas autonómicas: Visibilidad, transparencia y atribución de responsabilidades”, *Papeles de Economía Española*, 143, pp. 185-204.
- HERRERO ALCALDE, A.; TRÁNCHEZ MARTÍN, M. y VILALTA FERRER, M. (2016): “Descentralización y Estado del Bienestar”, en Ruiz-Huerta, Ayala, Loscos (dirs.), *Estado del Bienestar y Sistemas Fiscales en Europa*, Consejo Económico y Social, pp. 309-337.
- HERRERO ALCALDE, A.; MARTÍN ROMAN, J. y TRÁNCHEZ MARTÍN, M. (2016): “Factores determinantes del Fondo de Liquidez Autonómica”, *Papeles a discusión*, 5/2016, RIFDE.
- LAGO, I. (2019): “Descentralització i fets diferencials”, en Castells, A. (I. P.), *Implicacions econòmiques i financeres dels diferents escenaris polític constitucionals de la relació entre Catalunya i Espanya*, Beca-Convocatòria 2016 Institut d’Estudis d’autogovern, Generalitat de Catalunya (trabajo pendiente de publicación).
- LAGO PEÑAS, S. (2007): “El ejercicio de la autonomía tributaria de las comunidades autónomas: ¿cuáles son sus factores explicativos?”, *Análisis Local* 71, pp.51-61.
- LAGO PEÑAS, S. y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2010): “La descentralización tributaria en las comunidades autónomas de régimen común: un proceso inacabado”, *Hacienda Pública Española*, vol. 192 (1).
- LEÓN ALFONSO, S. (2007): “The Political economy of fiscal decentralization: bringing politics to the study of intergovernmental transfers”, *Col·lecció (Con(textos))*, Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, pp. 91-95.
- LEÓN ALFONSO, S.; AJA FERNÁNDEZ, E.; HERRERO ALCALDE, A.; LAGO PEÑAS, S.; ORRIOLS GALVE, LL.; RUÍZ-HUERTA CARBONELL, J.; SOLÉ OLLÉ, A. y VILALTA FERRER, M. (2015): *Claves para comprender el (interminable) debate de la financiación autonómica*, Alianza editorial, cap. 4 pp. 85-116 y cap. 8, pp. 191-213.
- LÍNEIRA, R. (2014): *El estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- LUBLIN, D. (2014): *Minority Rules: Electoral Systems, Decentralization, and Ethnoregional Party Success*. Oxford: Oxford University Press.
- MCLURE, C. E. (ed.) (1983): *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Australian National University.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, julio 2017.  
[https://www.icf.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018\\_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf](https://www.icf.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf)
- MUSGRAVE, R. A. (1961): “Approaches to fiscal theory of political federalism, en *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, Princeton University, pp. 97-122.
- MUSGRAVE, R. A. (1983): “Who Should Tax, Where and What?, en McLure (1983), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Australian National University.
- OCDE (2014): *Fiscal Decentralisation Database*, 2014

- SANZ GÓMEZ, R. (coord.) (2017): *Tributos propios de las comunidades autónomas*, Tirant Lo Blanch.
- SOLÉ OLLÉ, A. (2015): “Regional tax autonomy in Spain: `words´ or ´deeds´”, en Kim; Lotz; Mau (eds.), *Interaction between local expenditure responsibilities and local tax responsibilities*, The Korea Institute of Public Finance and The Ministry for Economic Affairs and the Interior Denmark, chapter 13 pp. 333-357.
- SORRIBAS NAVARRO, P. (2009): “Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada” *Investigaciones regionales: Journal of Regional Research*, n.º. 16, 2009, pp. 219-246.
- VILALTA FERRER, M. (2015): “La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: Un análisis del grado de progresividad”, *Papeles de Economía Española* 143, pp. 132-151, Madrid.
- VIVER PI-SUNYER, C. (2005): “En defensa dels Estatus d’Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídico-constitucional”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n.º. 1, Generalitat de Catalunya.
- ZUBIRI ORIA, I. (2010): *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*, AD Concordiam, Bilbao.

---

## CAPÍTULO 6

# ESFUERZO FISCAL Y EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA\*

---

RAFAEL GRANELL PÉREZ  
AMADEO FUENMAYOR FERNÁNDEZ  
Universidad de Valencia

### 1. INTRODUCCIÓN

En el contexto del actual Sistema de Financiación Autonómica de las Comunidades de Régimen Común (en adelante SFA), resulta clave conocer los recursos que obtiene cada comunidad autónoma y también cuantos recursos podría obtener si explotara al máximo su capacidad. Esta información es necesaria para poder calcular las transferencias recibidas por cada una de las Comunidades Autónomas (en adelante CC. AA) en el actual sistema de financiación. Este problema no se presenta únicamente en nuestro país. Cualquier país descentralizado que se plantee llevar a cabo transferencias de suficiencia o nivelación debe abordar inevitablemente esta cuestión, pues los recursos recibidos por las administraciones subcentrales no deben penalizar a aquellas que hayan decidido tener unos impuestos más elevados.

Para poder analizar la evolución de estas magnitudes a lo largo del tiempo y comparar regiones entre sí, es necesario conocer el concepto de esfuerzo fiscal, que delimitaremos en el segundo apartado de este trabajo junto a los de capacidad y brecha fiscal. Aunque la definición teórica de estos conceptos es relativamente sencilla, el cálculo de los mismos es muy complejo, existiendo diferentes métodos para su obtención.

En el tercer apartado se abordan los métodos existentes para estimar el esfuerzo fiscal. Se parte de los primeros indicadores basados en macromagnitudes económicas como la renta nacional o regional, entre los que destaca el índice de esfuerzo fiscal introducido por Frank y modificado por Bird hace más de 50 años. Pese a que estos dos indicadores tuvieron gran relevancia en sus inicios, hoy en día su utilidad es muy

---

\* El presente trabajo ha recibido el apoyo institucional del Proyecto HIECPU/2019/2 de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana. Agradecemos a Francisco Pedraja sus críticas y comentarios al presente trabajo, que han servido para modificar diferentes aspectos de su versión preliminar.

limitada. A continuación, se repasan los otros tres tipos de indicadores que se han utilizado hasta el momento: el sistema de ingresos representativo, los índices relativos de esfuerzo fiscal y las técnicas econométricas. También se detallan diferentes formas de utilizar los tres grupos de indicadores, así como sus ventajas e inconvenientes.

El cuarto apartado explica cómo se calcula la recaudación normativa en el actual SFA. Esta recaudación, que representa la capacidad fiscal de cada comunidad, es necesaria para conocer las transferencias que se recibirán, pero también se puede utilizar para calcular unos índices de esfuerzo fiscal durante los últimos dos sistemas de financiación. Además de calcular estos índices para las distintas CC. AA, también dividimos el esfuerzo realizado por cada una de ellas en función del tipo de tributo recaudado, diferenciando entre cuatro bloques en función de la capacidad ejercida por las CC. AA: tributos propios, impuestos con capacidad normativa y de gestión, impuestos con capacidad normativa e impuestos sin capacidad. Desafortunadamente, los criterios que se han seguido para calcular esta recaudación normativa han quedado desfasados con el paso del tiempo, por lo que los indicadores obtenidos han dejado de guardar relación con el verdadero esfuerzo realizado.

Para resolver este problema, en el quinto apartado se repasan las diferentes alternativas que se han planteado en España para mejorar el cálculo de la capacidad fiscal o bien para estimar directamente el esfuerzo fiscal autonómico. Los trabajos que lo han intentado son escasos y muy recientes. Se analiza detalladamente la metodología seguida por cada uno de ellos, sus ventajas e inconvenientes y los principales resultados respecto al esfuerzo fiscal, distinguiendo también en este caso entre los cuatro bloques de tributos introducidos en el apartado anterior. En el sexto apartado presentamos las principales conclusiones y recomendaciones de este capítulo.

## **2. CONCEPTO DE ESFUERZO FISCAL**

Aunque el concepto de esfuerzo fiscal no tiene una interpretación unánime, la propuesta más aceptada en la literatura hacendística es la llevada a cabo por Pechman (1987). Según este economista norteamericano, el esfuerzo fiscal de un país/región puede obtenerse a partir de la relación entre la recaudación impositiva y la capacidad fiscal.

$$EF = \frac{T}{CF}$$

donde: T = Impuestos; CF = Capacidad Fiscal

Si bien el numerador de esta fórmula es relativamente sencillo de obtener, el denominador es mucho más complejo. La capacidad fiscal puede definirse como la recaudación potencial que debería obtener cada país/región en función de sus características sociales, institucionales, económicas y demográficas. Como indican Martínez-Vázquez y Boex (1997), el numerador de esta fórmula (impuestos recaudados) dependerá de la acción del gobierno, que puede modificar los tipos impositivos efectivos

y realizar diferentes esfuerzos en la gestión e inspección tributaria. Sin embargo, la capacidad fiscal viene determinada por las características de las bases tributarias y la estructura de los impuestos en el país y no tiene una relación inmediata con la acción de gobierno.

Otro concepto derivado del anterior es el de Brecha Fiscal, definida como la diferencia entre la capacidad fiscal y la recaudación efectiva. Esta brecha nos estaría indicando la cantidad máxima de recaudación adicional que permitiría el sistema fiscal:

$$BF = CF - T$$

donde: T = Impuestos; CF = Capacidad Fiscal

Tanto si queremos conocer el esfuerzo fiscal como la brecha fiscal, debemos partir de la capacidad fiscal. El problema reside en que esta magnitud no puede medirse directamente al derivarse de una situación ficticia, por lo tanto, será necesario estimarla. El método más directo para estimar esta capacidad fiscal sería partir de las bases imponibles potenciales de un país/región y aplicarles el tipo impositivo máximo que puedan soportar, aunque este método plantea diversos problemas, bien analizados por Medina (2012). Ante estas dificultades, los investigadores sobre esta materia han optado por utilizar otras técnicas de estimación del esfuerzo fiscal, que pueden clasificarse en tres grandes bloques: enfoque macroeconómico (renta), sistema de ingresos representativo y métodos econométricos. A estos tres grupos hemos decidido añadir una metodología reciente, que conjuga aspectos tanto del enfoque macroeconómico como del sistema de ingresos representativo: los índices relativos de esfuerzo fiscal.

### 3. MÉTODOS PARA ESTIMAR EL ESFUERZO FISCAL

#### 3.1. ENFOQUE MACROECONÓMICO

La presión fiscal se utiliza habitualmente como medida de la importancia del sector público respecto al privado en la economía. Sin embargo, esta medida solamente hace referencia a una magnitud macroeconómica como el PIB, sin tomar en consideración otras variables utilizadas para delimitar los principales impuestos del sistema fiscal, como el consumo, la riqueza o la transmisión de determinados bienes o derechos. Además, la existencia de impuestos progresivos provoca que las administraciones situadas en territorios con mayores recursos puedan ejercer una presión fiscal superior manteniendo un esfuerzo igual a administraciones situadas en territorios con una renta *per capita* inferior. Con la idea de solucionar los problemas anteriores, hace 50 años comenzaron a plantearse los primeros indicadores macroeconómicos de esfuerzo fiscal, que también se denominaba sacrificio fiscal. Estos indicadores siguen considerando como variable fundamental la renta, aunque incluyen también la población en su formulación. La primera gran aportación sobre esta materia se la debemos a Frank (1959), que propone como índice de sacrificio el resultante de dividir la presión fiscal por la renta *per capita* del país o la región considerada:

$$IF = \frac{T/R}{R/P} = \frac{T \times P}{R^2}$$

donde: T = Impuestos; R = Renta; P = Población

Las críticas al índice de Frank no tardaron en aparecer en la literatura especializada, pudiendo destacarse las realizadas por Bird (1964) y Aaron (1965). El principal problema de este índice es que tiende a sobredimensionar el sacrificio exigido por las administraciones que gravan a contribuyentes con menor renta, al aparecer esta variable al cuadrado en el denominador de la fórmula. Martín Seco (1985) también critica este indicador resaltando que “es simplemente una ponderación de la presión fiscal que carece de cualquier base económica” y destaca que la ordenación resultante “puede resultar en verdaderos absurdos”. No obstante, la facilidad de cálculo de este índice hace que continúe utilizándose como un primer indicador de referencia en la mayoría de estudios sobre esfuerzo fiscal, especialmente aquellos que comparan administraciones con una renta o población relativamente similares.

El índice de Bird (1964) guarda muchas similitudes con el índice de Frank, ya que sigue basándose en las mismas tres magnitudes macroeconómicas: los impuestos recaudados, la renta total y la población total. Sigue siendo un indicador ordinal, cuyos resultados cardinales no pueden interpretarse directamente, pero introduce una modificación para evitar los resultados “extraños” que puede proporcionar el índice de Frank, sustituyendo la renta por la renta disponible en el cálculo de la ratio de la presión fiscal del numerador.

La formulación del índice de Bird es la siguiente:

$$IF = \frac{T/(R - T)}{R/P} = \frac{T \times P}{(R^2 - T \times R)}$$

donde:

T = Impuestos; R = Renta; P = Población.

Pese a las mejoras introducidas por el este índice, tampoco está exento de críticas sustanciales (Aaron, 1965).

En resumen, los índices macroeconómicos como los de Frank y Bird pueden ser utilizados como un primer punto de partida para la ordenación del esfuerzo fiscal, sin embargo, su valor absoluto no tiene una interpretación clara.

### 3.2. SISTEMA DE INGRESOS REPRESENTATIVO

El sistema de ingresos representativo (*Representative Tax System*) comenzó a utilizarse en Canadá en la década de los 60 del pasado siglo para estimar la capacidad fiscal de sus provincias, con el objetivo último de calcular las transferencias de nivelación. En

esencia, se trata de estimar la capacidad fiscal de cada tributo en cada región, aplicando para ello un tipo impositivo estándar a la base tributaria correspondiente. Una vez estimada esa capacidad fiscal de cada uno de los tributos, se suman las cantidades correspondientes para obtener la capacidad fiscal de cada región.

Este procedimiento puede separarse en dos partes sobre las que hay que tomar decisiones metodológicas. Hay que definir un tipo impositivo estándar para cada tributo y también decidir sobre qué base imponible se aplica dicho tipo. En concreto, puede elegirse un promedio de las distintas regiones o bien un estándar fijado de forma discrecional. La primera alternativa es la que se ha utilizado en la mayoría de países federales para calcular sus transferencias de nivelación (Canadá, Suiza, Australia y Alemania). En España, por el contrario, para calcular la recaudación normativa de los impuestos que forman parte del sistema de financiación autonómica se ha optado por la utilización de los tipos impositivos y tarifas que fija la normativa estatal por defecto. En nuestro país esta alternativa es posible porque todos los tributos cedidos cuentan con una regulación básica de la administración central, a diferencia de lo que ocurre en otros países federales como Canadá o Suiza.

Respecto a la base imponible utilizada para obtener la capacidad fiscal, el grado de dificultad depende de las diferencias que existan entre las regiones en la regulación de la base imponible de cada tributo. Por ejemplo, en un país como Canadá, donde hay muy poca homogeneidad normativa, es necesario establecer mecanismos para llegar a una base imponible estándar en cada provincia. Este problema no ocurre en España o Alemania, donde la base imponible es idéntica en los principales impuestos, al provenir de la normativa federal.

Aunque el procedimiento de cálculo del sistema de ingresos representativo es muy laborioso y requiere la toma de múltiples decisiones metodológicas, en nuestra opinión es el más adecuado para estimar el esfuerzo fiscal de las regiones en países federales. El principal motivo es que las distintas regiones suelen tener impuestos con una estructura relativamente similar, por lo que es posible estimar una base imponible y un tipo impositivo estándar. Este sistema es el que se ha utilizado en España en todos los sistemas de financiación autonómica hasta la fecha para el cálculo de la recaudación normativa. Sin embargo, como veremos más adelante, la precisión en la estimación de la capacidad fiscal y, por lo tanto, del esfuerzo fiscal ha ido disminuyendo en nuestro país con el paso de los años y parece necesario un cambio metodológico en el proceso de estimación.

### 3.3. ÍNDICES RELATIVOS DE ESFUERZO FISCAL

Los índices relativos de esfuerzo fiscal, sistematizados por Zabalza y Lasheras (2000), pretenden identificar el valor relativo de la recaudación teórica de los impuestos de una determinada región respecto a otras. La elaboración y sistematización de estos índices ha supuesto un avance importante para comprender los diferentes aspectos que afectan al esfuerzo fiscal. Sin embargo, en nuestra opinión, estos índices tienen muchas similitudes respecto a los derivados del sistema de ingresos representativo. Al fin y al

cabos, en los índices relativos se divide la recaudación real de cada región por la recaudación estándar, entendida como la que se podría obtener si la región en cuestión tuviera un cumplimiento fiscal igual al resto de regiones. La principal diferencia es que con el sistema de ingresos representativo es necesario estimar una base y un tipo estándar para cada impuesto del sistema fiscal, mientras con los índices relativos la base estándar se construye con algún indicador macroeconómico, como el valor añadido bruto o la renta personal bruta. En nuestra opinión, estos índices relativos suponen una simplificación en los cálculos, pero también una pérdida de precisión, ya que las variables macroeconómicas utilizadas no siempre van a ser un indicador preciso de las bases imponibles de los impuestos.

Los índices relativos también tienen similitudes con los métodos de regresión, puesto que los coeficientes estimados mediante regresión representan una media del esfuerzo. Por lo tanto, las observaciones con ingresos reales por encima de la línea de regresión reflejarían un esfuerzo relativo superior a la media y las observaciones por debajo de la línea de regresión indicarían un esfuerzo relativo inferior a la media.

### 3.4. MÉTODOS ECONOMETRÍCOS

Durante los últimos años, los métodos econométricos van teniendo cada vez más presencia en los estudios sobre esfuerzo fiscal. En realidad, estos métodos siguen la misma definición de esfuerzo fiscal entendida como la ratio entre la recaudación efectiva y la capacidad fiscal. La diferencia fundamental es que la capacidad fiscal se estima mediante diferentes técnicas econométricas<sup>1</sup>.

Como indican Vallés y Zárata (2018), para estimar esta capacidad fiscal se suele utilizar como variable dependiente la recaudación efectiva y como variables explicativas diferentes magnitudes económicas, institucionales, demográficas y sociales, que pretenden ser una aproximación de las bases fiscales potenciales.

Los primeros estudios econométricos se basaron en técnicas de regresión utilizando mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Bajo esta metodología, se obtiene un término de error (positivo o negativo) que indicará la diferencia entre la capacidad fiscal y la recaudación efectiva. En otras palabras, el esfuerzo fiscal puede ser mayor, menor o igual a la unidad. Aunque existen numerosos estudios sobre esfuerzo fiscal a nivel internacional que emplean esta técnica, en el caso español únicamente conocemos el trabajo de Cordero *et al.* (2010), quienes proponen un índice sintético de presión fiscal para los municipios españoles, utilizando un modelo MCO que tiene la Base Liquidable por habitante del Impuesto de Bienes Inmuebles como única variable explicativa.

Otra aproximación econométrica es la basada en la frontera de posibilidades de producción. Gracias a esta técnica se puede estimar mediante funciones de máxima verosimilitud una frontera fiscal. Dicha frontera representaría el nivel máximo que cada

---

<sup>1</sup> Pedraja *et al.* (2019) prefieren clasificar estos métodos econométricos en dos categorías independientes. Por un lado, las técnicas de regresión y por el otro, las técnicas de frontera, que a su vez pueden ser tanto paramétricas como no paramétricas.

administración podría recaudar si aprovechara completamente sus bases imponibles y gestionara eficazmente sus impuestos. Una ventaja que tienen estos estudios frente a los que utilizan MCO es que ninguna administración puede situarse más allá de la frontera observada o, en otras palabras, ninguna administración puede perseguir un objetivo que no se haya demostrado que es alcanzable. Esta técnica se ha utilizado para estimar el esfuerzo fiscal en varios países a nivel regional, como los trabajos de Ramírez y Erquizio (2011) para México y de Jha *et al.* (1999) y Garg *et al.* (2017) para India. En nuestro país ha sido empleada por Medina (2012) para estimar el esfuerzo de las CC. AA españolas, aunque existe un trabajo mucho más reciente de Vallés y Zárata (2018).

Una tercera técnica empleada para analizar el esfuerzo fiscal es el análisis envolvente de datos (DEA). Esta aproximación tiene aspectos comunes con la frontera de posibilidades de producción, ya que puede caracterizarse como un análisis de frontera. Sin embargo, el DEA se engloba dentro de las técnicas no paramétricas, que no necesitan conocer la forma funcional para realizar las estimaciones. Aunque esta técnica se ha utilizado para medir el esfuerzo fiscal de diferentes países en trabajos como el de Pedraja *et al.* (2019) y también en regiones de India o en Colombia, no hemos encontrado ninguna aplicación al esfuerzo de las regiones españolas.

También existe una versión no convexa del DEA, conocida como *Free Disposal Hull* (FDH), que han utilizado Mattos *et al.* (2011) para estimar la eficiencia de los impuestos municipales en Brasil. El FDH tiene la ventaja de comparar la recaudación de cada administración con la recaudación real de otras administraciones que obtienen más recursos y no con una combinación lineal de dichas administraciones. También han surgido recientemente algunas variantes de esta metodología, como la frontera parcial de Orden- $m$  y Orden- $\alpha$ . La diferencia con otras técnicas de frontera estriba en que no es necesario envolver todos los datos para estimar los resultados, por lo que puede ser un método muy adecuado para aislar el efecto de los *outliers*. Vallés y Zárata (2017, 2018) han empleado estas técnicas no convexas para estimar el esfuerzo fiscal tanto de los municipios como de las CC. AA españolas.

## 4. EL ESFUERZO FISCAL EN EL ACTUAL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

### 4.1. LA RECAUDACIÓN NORMATIVA

En la normativa que regula el SFA no se habla de capacidad fiscal sino de otro concepto que puede considerarse equivalente: recaudación normativa. Una vez calculada la recaudación normativa de los tributos que forman parte del SFA puede obtenerse de forma casi inmediata el esfuerzo fiscal, dividiendo la recaudación real obtenida por esta recaudación normativa.

Para calcular la recaudación normativa, el SFA español sigue, en principio, el método del sistema de ingresos representativo, es decir se basa en aplicar unos tipos impositivos estándar a una base estándar. Como indica López Laborda (2016), la

peculiaridad del sistema español, frente a otros países federales reside en dos puntos. El primero es que el cálculo de las bases estándar es mucho más sencillo que en otros sistemas, al estar reguladas por una legislación estatal prácticamente homogénea. El segundo que los tipos impositivos estándar están fijados de forma exógena por el Estado, sin guardar ninguna relación con la recaudación efectiva de las regiones.

Por recaudación normativa se debería entender una situación hipotética, un “contrafactual”. Es decir, cuál sería el importe de los ingresos tributarios si las CC. AA no hubieran ejercido la capacidad que le otorga la ley de alterar ciertas características de los distintos tributos sobre los que tienen competencias. Y esta idea obliga a fijar un punto de referencia. En algunas figuras, como los tributos cedidos tradicionales, el punto de referencia es el pasado, cuando no existía margen de actuación por parte de las regiones, mientras que en otros, como el IRPF, la referencia es la actuación estatal. En el primer caso la referencia se desdibuja conforme pasan los años. En el segundo, no hay que olvidar que la Administración Central es un actor más del sistema, con capacidad normativa propia. Si esta administración modifica los impuestos al alza, estará obligando a las CC. AA a elevar sus impuestos si quieren seguir obteniendo la misma financiación. Por lo tanto, su validez como punto de referencia es también discutible. El propio Informe de la Comisión de expertos se muestra crítico con estos cálculos y plantea diversas propuestas de mejora (Comisión de Expertos, 2018).

#### 4.2. CÁLCULO DEL ESFUERZO FISCAL AUTONÓMICO

Sin ahondar en las críticas del proceso de cálculo de la recaudación normativa en el SFA, es posible utilizar estas magnitudes, que ofrecen las liquidaciones del sistema de financiación, para calcular unos indicadores de esfuerzo fiscal para todas las CC. AA de régimen común. El proceso consiste en dividir la recaudación real<sup>2</sup> (con ejercicio de capacidad normativa) por la recaudación normativa (sin ejercicio de esta capacidad).

Estos resultados han sido calculados para cada ejercicio entre 2002 y 2016, ambos incluidos. Con tal de simplificar la información, los principales resultados se presentarán en promedio para los periodos concretos que regulan los dos últimos sistemas de financiación autonómica (2002-2008 y 2009-2016).

Para obtener la recaudación real, dividimos los tributos obtenidos por las distintas regiones en cuatro bloques, ordenados de mayor a menor autonomía tributaria:

- (A) Tributos propios: aquellos sobre los que las CC. AA tienen plena capacidad, al ser creados por las mismas de acuerdo con lo previsto en los artículos 133.2 y 157.1.b) de la Constitución Española y 6.1 de la LOFCA.
- (B) Impuestos con capacidad normativa y de gestión: engloba un conjunto de tributos gestionados directamente por las CC. AA. Estas también tienen

---

<sup>2</sup> Basada en los datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda en las Liquidaciones de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, utilizando los derechos reconocidos netos que aparecen en dichas liquidaciones.

capacidad para modificar algunos aspectos del impuesto, como la tarifa o tipos impositivos, las bonificaciones o las deducciones. Además de los tributos cedidos tradicionales, en este apartado se incluyen también el Impuesto sobre Hidrocarburos Autonómico y el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte.

- (C) Impuestos con capacidad normativa pero no de gestión: el único impuesto que puede incluirse en este apartado es el IRPF. Las CC. AA pueden establecer la tarifa, el mínimo personal y ciertas deducciones de la parte autonómica del impuesto. Sin embargo, su gestión corresponde en exclusiva a la Agencia Tributaria estatal.
- (D) Impuestos sin capacidad: las CC. AA reciben una participación en la recaudación, pero no tienen capacidad de gestión ni normativa. Se trata del IVA y los impuestos especiales de fabricación, además del impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito.

Todos estos importes están recogidos en las diferentes liquidaciones del SFA, salvo los tributos propios y el Impuesto sobre el Patrimonio (a partir de 2012), que aparecen en las liquidaciones presupuestarias de cada una de las CC. AA.

La recaudación normativa también se divide en los mismos cuatro bloques. En este caso, hay que apuntar dos precisiones metodológicas. En primer lugar, la recaudación normativa por tributos propios recoge únicamente la cantidad calculada para tasas afectas a servicios traspasados<sup>3</sup>. El resto de tributos propios son voluntarios por parte de las CC. AA y su recaudación normativa se considera nula. En segundo lugar, el Impuesto sobre el Patrimonio tiene una recaudación normativa hasta 2008, pero a partir de esta fecha, con el actual SFA, la recaudación normativa se considera nula, ya que desapareció en 2009 y, a partir de 2012, las distintas comunidades pudieron decidir si volvían a implantar este impuesto.

Mención aparte merece el caso canario. Esta región se beneficia de un régimen fiscal especial que le permite tener una presión fiscal mucho menor al del resto de CC. AA de régimen común. En este caso cabrían varias alternativas para calcular una recaudación normativa comparable al resto de comunidades. La opción que hemos elegido supone a considerar la recaudación normativa que establece el SFA, salvo en tres casos que van ser tratados de forma distinta. Tanto en los tributos que forman parte del REF Canario, como en el Impuesto sobre Combustibles Derivados del Petróleo y el Impuesto sobre el Tabaco, vamos a asimilar recaudación real con recaudación normativa y vamos a situarlos junto con el resto de tributos en los que no existe capacidad por parte de las CC. AA. De esta forma, todos estos tributos canarios, que sustituyen al IVA, al Impuesto sobre Labores del Tabaco y al Impuesto sobre Hidrocarburos, reciben el

---

<sup>3</sup> Otra opción podría haber sido considerar como nula la recaudación normativa en tributos propios, ya que las CC. AA tienen plena capacidad normativa y de gestión sobre ellos. Hemos optado por tener en cuenta las tasas afectas a servicios traspasados porque su recaudación normativa se considera en las liquidaciones del SFA.

mismo tratamiento que los estatales a la hora de calcular el esfuerzo fiscal. En cualquier caso, los resultados de Canarias deben ser tratados con mucha cautela y no son perfectamente comparables con el resto.

En la Tabla 1 se puede observar el esfuerzo fiscal realizado por las CC. AA durante los dos últimos sistemas de financiación, siguiendo los patrones de recaudación normativa establecidos por los mismos. El primer cambio llamativo es la reducción del esfuerzo fiscal entre los dos periodos, debido principalmente a la caída del esfuerzo en los impuestos con capacidad normativa y de gestión. Esta fuerte disminución puede deberse, en parte, a algunos beneficios fiscales introducidos en el segundo periodo, pero también al elevado impacto de la recesión económica sobre la recaudación de algunos impuestos. Además de la reducción de impuestos recaudados, que afectarían al numerador de la fórmula del esfuerzo fiscal, hay que considerar la evolución del denominador, es decir de la recaudación normativa. En este bloque la recaudación normativa ha ido creciendo nominalmente casi todos los años del periodo analizado, aumentando progresivamente su proporción sobre el PIB, desde el 1,15% en el periodo 2002-2008 hasta alcanzar el 1,42% en el 2009-2016. Como puede apreciarse, la evolución de la recaudación normativa en los tributos tradicionales y su escasa relación con la capacidad fiscal de las CC. AA tiene un efecto importante en los valores del esfuerzo fiscal realizado.

El resto de bloques no sufre grandes variaciones entre los dos periodos, aunque puede mencionarse la ligera disminución del bloque (C), que incluye únicamente al IRPF. En cualquier caso, el porcentaje sigue siendo muy cercano al 100% en el segundo periodo, lo que indica que las CC. AA, en su conjunto, apenas han hecho uso de su capacidad normativa en el IRPF, o más bien que el uso de su capacidad normativa apenas ha tenido efecto sobre la recaudación.

Por último, el esfuerzo en los impuestos donde no existe capacidad (D) es, por definición, siempre igual al 100%, por lo que no lo hemos representado en la tabla. Sin embargo, si tenemos en cuenta estos impuestos, el esfuerzo fiscal total, representado por la última columna, varía. En nuestra opinión, es más adecuado tomar la suma de las tres primeras columnas (A+B+C) para reflejar el verdadero esfuerzo fiscal. Si se añaden los impuestos sin capacidad (D) la situación relativa de las CC. AA no varía, aunque todos los índices se aproximan más al 100%.

TABLA 1  
Esfuerzo fiscal de las CC. AA régimen común según recaudación normativa del SFA  
(en %)

	Periodo 2002 - 2008					Periodo 2009 - 2016				
	A	B	C	A+B+C	Total	A	B	C	A+B+C	Total
Andalucía	324,4	187,3	99,7	142,5	121,5	358,2	95,3	100,4	108,9	104,5
Aragón	565,9	145,1	99,9	128,1	116,0	603,8	74,8	100,1	101,6	100,9
Asturias	422,4	130,2	99,6	123,2	112,9	585,0	91,5	99,4	111,9	106,6
Baleares	912,6	231,9	99,3	162,9	126,5	915,8	119,3	99,4	117,4	108,5
Canarias	761,1	138,4	97,8	132,0	118,4	574,3	78,6	96,4	101,8	101,2
Cantabria	441,4	184,4	99,7	137,8	120,1	693,1	68,8	98,6	98,6	99,2
Cast. León	307,7	143,0	99,4	124,5	112,8	362,8	84,0	97,7	102,7	101,4
Cast. Mancha	448,0	200,1	99,6	148,7	123,5	432,2	89,5	98,2	104,1	102,0
Cataluña	640,7	161,2	99,6	130,1	118,2	706,4	97,2	100,1	106,9	104,1
Extremadura	580,7	150,7	97,7	142,1	119,5	845,8	88,1	100,6	123,4	110,9
Galicia	408,3	140,1	99,2	125,5	113,1	351,2	91,4	99,3	103,9	102,0
Madrid	340,8	146,4	98,7	119,8	113,1	303,6	78,8	95,9	95,2	96,8
Murcia	820,6	236,3	99,3	162,9	130,8	791,8	88,2	100,1	105,7	102,8
La Rioja	1.000,6	165,4	98,4	137,9	121,4	940,0	79,0	97,8	103,4	101,9
C. Valenciana	995,3	163,7	98,9	140,9	122,7	1.137,5	74,2	98,9	103,3	101,8
<b>Total</b>	<b>487,3</b>	<b>162,2</b>	<b>99,2</b>	<b>132,2</b>	<b>118,2</b>	<b>510,7</b>	<b>87,2</b>	<b>98,5</b>	<b>103,7</b>	<b>102,1</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Centrándonos en el segundo periodo (2009-2016), podemos apreciar claras diferencias entre las 15 comunidades. Solamente dos regiones no consiguen recaudar al menos su recaudación normativa, al no superar un esfuerzo fiscal del 100%: Madrid y Cantabria. La mayoría de regiones se sitúa entre el 100% y el 105%, destacando tres comunidades por encima de estos valores: Extremadura, Baleares y Asturias. Para analizar los motivos de estas diferencias, utilizamos la información por bloques de tributos.

El bloque (A) se mantiene en valores muy elevados en todas las comunidades, ya que la recaudación normativa recoge únicamente las tasas afectas a servicios traspasados, mientras que la recaudación real incluye todos los tributos propios. Pero hay diferencias notables, ya que algunas comunidades, como la Valenciana, La Rioja o Baleares prácticamente doblan el esfuerzo medio, mientras que otras, como Madrid, Castilla y León o Andalucía, están claramente por debajo. El bloque (B) también presenta diferencias, aunque no tan evidentes como en el caso de los tributos propios, siendo en este caso Baleares la comunidad con un mayor esfuerzo, mientras que Cantabria es la que obtiene un valor más reducido. El esfuerzo sobre el IRPF (C) es

aparentemente similar entre las 15 CC. AA, pero hay que tener en consideración que este impuesto es el que les proporciona mayores ingresos, por lo que pequeñas diferencias de esfuerzo pueden significar cambios relativamente importantes en la recaudación final. Como vemos en la tabla anterior, hay 5 CC. AA que han hecho un esfuerzo por encima del estándar fijado por el Estado, mientras que las otras 10 se sitúan por debajo. Como casos extremos de dichos comportamientos estarían Extremadura (100,6%) y Madrid (95,9%).

## **5. ALTERNATIVAS AL CÁLCULO DEL ESFUERZO FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Una vez calculados los índices de esfuerzo fiscal derivados del actual SFA, es necesario volver a insistir en los problemas que presenta el cálculo de dicha recaudación normativa, que está representando la capacidad fiscal de las regiones españolas. Estos problemas no afectan al bloque (C), al poderse entender que está correctamente calculada la recaudación normativa del IRPF, ni al bloque (D), que recoge impuestos donde no hay capacidad normativa. Sin embargo, la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales, que se representan en los bloques (A) y (B) puede distar mucho de la realidad, teniendo un efecto directo sobre el esfuerzo fiscal de cada CC. AA.

Para paliar esta situación, diversos autores han intentado estimar una recaudación normativa de forma más precisa a la actual, o bien han utilizado otras vías para estimar directamente el esfuerzo fiscal de las CC. AA de régimen común. En este epígrafe se analiza la metodología y los resultados de estos estudios, separándolos en función de la técnica de estimación utilizada: enfoque macroeconómico, sistema de ingresos representativo, índices relativos o métodos econométricos.

### **5.1. ENFOQUE MACROECONÓMICO**

Como se ha comentado anteriormente, los dos indicadores macroeconómicos más utilizados para medir el esfuerzo fiscal son los índices de Frank y Bird. Hemos estimado ambos índices para el promedio de los dos últimos SFA: desde 2002 hasta 2008 y desde 2009 hasta 2016<sup>4</sup>. Estos índices intentan captar el esfuerzo o sacrificio total de las diferentes administraciones, sin tener en cuenta la distribución de las diferentes fuentes impositivas, por lo que no se distingue entre índices parciales por tipos de impuestos.

---

<sup>4</sup> Como estos índices se construyen dividiendo un porcentaje entre el PIB por habitante, su valor es muy pequeño. Ha sido necesario multiplicarlos por 100.000 para mejorar la comprensión de los resultados.

TABLA 2  
**Índices de Frank y Bird en las CC. AA de régimen común**

	Índice de Frank		Índice de Bird	
	2002-2008	2009-2016	2002-2008	2009-2016
Andalucía	4,8	5,6	5,2	6,1
Aragón	3,2	3,6	3,5	3,9
Asturias	4,4	5,4	4,8	6,1
Baleares	4,2	4,4	4,7	4,9
Canarias	3,2	3,3	3,4	3,6
Cantabria	4,0	5,1	4,4	5,7
Cast. León	3,6	4,3	3,9	4,7
Cast. Mancha	4,2	5,2	4,6	5,7
Cataluña	3,1	3,3	3,3	3,6
Extremadura	5,3	6,5	5,7	7,2
Galicia	4,1	4,5	4,5	4,9
Madrid	2,7	2,7	3,0	3,0
Murcia	4,3	4,8	4,7	5,3
La Rioja	3,1	3,5	3,4	3,8
C. Valenciana	4,3	4,7	4,7	5,2
<b>Total</b>	<b>3,7</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,4</b>

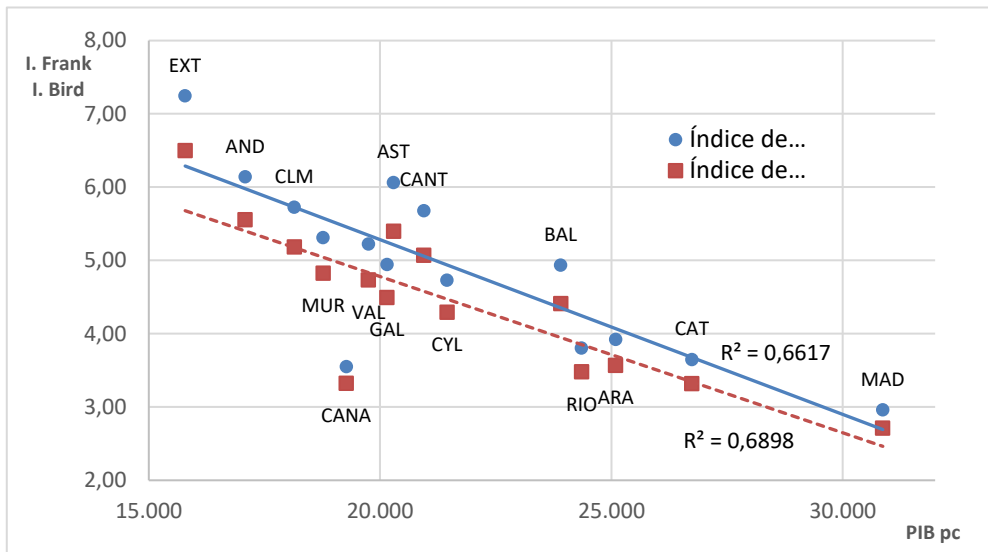
Fuente: Elaboración propia con datos de MINHAFP e INE.

Aunque los dos índices son muy similares, el de Bird siempre ofrece un resultado ligeramente superior, ya que el numerador de su fórmula es, por definición, más elevado. La utilización de uno u otro índice no cambia la posición relativa de las CC. AA en cuanto a esfuerzo fiscal, pudiendo interpretarse de la misma forma. La segunda conclusión que se puede extraer de esta tabla es el aumento de “esfuerzo” producido en el segundo periodo considerado en todas las regiones. Este incremento del índice en nuestra opinión no estaría reflejando en el caso español un mayor esfuerzo, sino una mayor participación de las CC. AA en los tributos compartidos, como el IRPF, el IVA o los impuestos especiales.

El análisis horizontal, comparando el esfuerzo realizado por las CC. AA es más complicado. Se puede apreciar, como han señalado numerosos estudios, que ambos índices están inversamente relacionados con la renta por habitante. Si intentamos realizar una ordenación del esfuerzo fiscal, medido con cualquiera de los dos índices, coincidirá normalmente con una ordenación decreciente de la renta *per cápita* regional. Sin embargo, en el Gráfico 1 también se aprecia como algunas comunidades se sitúan por encima de la tendencia, como es el caso de Extremadura, Andalucía, Asturias,

Cantabria, Baleares o Madrid. Esta situación podría indicar un mayor esfuerzo relativo de estas seis comunidades pero, como hemos comentado anteriormente, estos índices no tienen una interpretación económica inmediata y es difícil llegar a conclusiones definitivas.

GRÁFICO 1  
Índices de Frank y Bird (en %) y su relación con el PIB pc (€). Promedio 2009 a 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de MINHAFP e INE.

## 5.2. SISTEMA DE INGRESOS REPRESENTATIVO

En este apartado se analizan los trabajos que han intentado estimar de la forma más precisa posible la recaudación normativa de las CC. AA españolas, basándose en la idea de aplicar un tipo estándar a una base también estándar. Estas estimaciones se preocupan únicamente de los tributos cedidos tradicionales, ya que en el IRPF y en los impuestos sobre el consumo esta capacidad es calculada de forma correcta. Dentro de esta metodología podemos distinguir dos trabajos recientes que siguen líneas diferentes. López Laborda y Zabalza (2015) se basan en datos históricos y estiman la evolución que debería haber seguido la recaudación normativa, mientras que De la Fuente (2013, 2016, 2018) estima una recaudación normativa para cada año, basándose en magnitudes medias o frecuentes de todas las comunidades de régimen común.

El trabajo de López Laborda y Zabalza (2015) realmente no plantea una propuesta de cálculo de la capacidad normativa. Supone que en el año base está bien calculada y propone una regla de evolución de la misma. Estos autores contrastan la hipótesis de que la recaudación de los tributos tradicionales está correlacionada con la de los tributos cedidos ‘nuevos’ (IRPF, IVA, impuestos especiales de fabricación) en la propia

comunidad autónoma. Este contraste tiene evidentes limitaciones en el modelo de regresión por mínimos cuadrados ordinarios ponderados, como el comportamiento diferencial de seis CC. AA y de cuatro periodos que exige introducir otras tantas variables dicotómicas en el modelo.

Este método de establecer un punto de partida y una regla de evolución supone indudables riesgos. Si el punto de partida no es exacto todo el proceso se verá viciado. Y si la regla de evolución no es precisa el paso de los años puede llevarnos a situaciones cada vez más alejadas del objetivo. En nuestra opinión, resulta mucho más coherente tratar de establecer algún cálculo anual que no acumule errores.

Una vez establecida su regla de evolución, López Laborda y Zabalza comparan, para el año 2011, la recaudación normativa derivada del actual SFA con la resultante de su regla de evolución para los tributos cedidos tradicionales<sup>5</sup>. Para calcular su propuesta toman como punto de partida la recaudación normativa oficial de 2009, con todas las limitaciones y problemas de los que hemos hablado con anterioridad. Si se toma la recaudación real y se divide por esta nueva recaudación normativa se puede obtener un nuevo valor para el esfuerzo fiscal, que puede compararse con el que se deriva del SFA ese mismo año 2011.

En la Tabla 3 se lleva a cabo dicha comparación. Como puede apreciarse, la nueva recaudación normativa calculada por estos autores sólo hace variar el bloque (B), en el que aparecen los tributos cedidos tradicionales. En estos impuestos disminuye la recaudación normativa desde 12.543 millones a 11.138, lo que implica un aumento del esfuerzo fiscal desde el 78,3% al 87,2% en este tipo de impuestos. Este importante aumento afecta en menor medida al esfuerzo fiscal total que pasa del 100,5% hasta el 102,1%. La nueva medida de esfuerzo fiscal mantiene a Extremadura y Asturias con los valores más elevados, mientras que Cantabria y Madrid continúan por debajo del 100%. Sin embargo, hay ciertas modificaciones en el orden de algunas CC. AA en la zona media de la distribución.

---

<sup>5</sup> En realidad, en el cálculo de su recaudación normativa dejan de lado las tasas de servicios transferidos, que siguen calculándose según las reglas del SFA.

TABLA 3  
 Esfuerzo fiscal de las CC. AA según el SFA y López Laborda y Zabalza para 2011  
 (en %)

	2011 SFA					2011 López Laborda y Zabalza				
	A	B	C	A+B+C	Total	A	B	C	A+B+C	Total
Andalucía	347,0	86,8	99,9	105,6	102,9	347,0	95,0	99,9	108,6	104,4
Aragón	642,6	73,0	100,0	101,1	100,7	642,6	83,2	100,0	105,0	102,8
Asturias	577,1	90,4	99,7	110,8	106,1	577,1	104,0	99,7	114,5	108,1
Baleares	804,0	86,0	98,8	104,5	102,2	804,0	92,7	98,8	107,1	103,4
Canarias	558,9	72,6	96,2	99,5	99,6	558,9	89,5	96,2	104,9	103,4
Cantabria	546,4	64,3	99,9	94,7	96,9	546,4	69,4	99,9	97,3	98,4
Cast. León	307,8	72,9	98,1	97,7	98,8	307,8	81,6	98,1	100,6	100,3
Cast. Mancha	456,8	81,6	98,9	102,1	101,1	456,8	88,0	98,9	104,5	102,3
Cataluña	652,1	79,6	99,7	101,3	100,8	652,1	89,6	99,7	104,2	102,5
Extremadura	875,8	87,5	99,2	121,7	110,4	875,8	95,9	99,2	125,0	111,8
Galicia	439,1	86,7	99,1	104,5	102,4	439,1	96,8	99,1	107,4	103,9
Madrid	302,1	79,4	97,1	96,1	97,4	302,1	87,6	97,1	98,1	98,7
Murcia	894,5	74,2	99,5	101,5	100,8	894,5	79,1	99,5	103,6	101,8
La Rioja	1.048,1	91,5	97,0	107,3	104,2	1.048,1	101,3	97,0	110,4	105,9
C. Valenciana	1.094,9	63,5	97,6	97,7	98,7	1.094,9	71,4	97,6	101,7	100,9
<b>Total</b>	<b>497,0</b>	<b>78,3</b>	<b>98,6</b>	<b>100,9</b>	<b>100,5</b>	<b>497,0</b>	<b>87,2</b>	<b>98,6</b>	<b>103,8</b>	<b>102,1</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y López Laborda y Zabalza (2015).

De la Fuente (2013) elabora un método más complejo para estimar la recaudación normativa de las comunidades de régimen común. Debe ser recalculado cada año ya que intenta estimar los tipos impositivos estándar de los impuestos cedidos basándose en información anual. En un trabajo posterior (De la Fuente, 2016) explica de forma detallada cómo obtiene lo que denomina ‘Recaudación homogénea’, alejándose del huido concepto de recaudación normativa: “lo que se intenta aproximar en la mayoría de los casos no es exactamente la recaudación que se habría obtenido si las Comunidades Autónomas no hubiesen hecho uso de su capacidad normativa, sino los ingresos que cada una de ellas habría obtenido aplicando una especie de escala media a su base tributaria observada” (De la Fuente, 2016, p. 6). De hecho, para cada tributo realiza un cálculo diferente.

Por ejemplo, en el caso de las tasas sobre el juego, calcula un tipo medio como el cociente entre toda la recaudación del territorio común y el importe de las cantidades jugadas en los juegos gravados por estas tasas, obteniendo un tipo de gravamen medio que aplica a la cantidad jugada en cada región.

En el caso del ITP y AJD toma como tipos de gravamen de referencia un 7% (ITP) y un 1% (AJD), que son los más frecuentes entre las CC. AA de régimen común en la primera década de este siglo. Partiendo de la recaudación real de cada comunidad, realiza una corrección al alza (a la baja) en las CC. AA con tipos inferiores (superiores) a los de referencia. Todos los cálculos se realizan exclusivamente para las transmisiones de vivienda usada y vivienda nueva, el hecho imponible más frecuente en este impuesto.

Para las tasas afectas a servicios públicos traspasados, se obtienen unos pesos por comunidades para aplicarlos a la recaudación total. Los pesos los obtiene a partir de una regresión de los ingresos presupuestarios asignados al capítulo 3 (excepto las tasas sobre el juego, recargos y canon de saneamiento) sobre el PIB y la población.

Respecto al ISD, se realiza un proceso similar al anterior partiendo del número de fallecidos en cada comunidad en los seis meses anteriores y de un índice de recaudación esperada por fallecido (obtenido a partir de una regresión basada en indicadores de renta y riqueza regional normalizados). En este impuesto la presencia de importantes bonificaciones en algunas CC. AA podría distorsionar el resultado, ya que la bonificación provocará que muchas declaraciones ni siquiera aparezcan.

El Impuesto sobre el Patrimonio presenta problemas adicionales, ya que la presencia de bonificaciones está muy generalizada. Ello le lleva a tomar datos del año 2005, cuando no existían diferencias normativas importantes, siendo el último año antes de 2009 (año en que desapareció el IP) con datos de rentas del capital. Partiendo de estos datos realiza un proceso similar al del ISD.

Tras utilizar esta metodología, De la Fuente (2018) realiza cambios para poder estimar de forma más precisa su 'recaudación homogénea'. En primer lugar, modifica la estimación del ISD, que pasa a depender de un coeficiente agregado de bonificación equivalente para cada CC. AA que pretende recoger todos los beneficios fiscales introducidos por las comunidades en este impuesto. En segundo lugar, las tasas afectas a servicios traspasados se obtienen directamente a través de una regresión entre los ingresos del capítulo 3 y la población, dejando de lado el PIB, al comprobar que esta magnitud no guarda relación con este tipo de tributos. Por último, deja de calcular una recaudación homogénea para el Impuesto sobre el Patrimonio, ya que este tributo queda fuera del actual SFA.

El método seguido por De la Fuente es muy elaborado, intentando recoger de una forma precisa el esfuerzo diferencial de las CC. AA para cada año. Como nota crítica a esta metodología cabría señalar que estima aceptablemente bien las desviaciones de cada comunidad respecto a la media, pero es incapaz de recoger movimientos conjuntos de este nivel regional. Estas técnicas se alejarían de la idea de recaudación normativa si todas las CC. AA ejercieran su capacidad normativa conjuntamente al alza o a la baja. De alguna manera, se sustituye el concepto de recaudación normativa por la idea de recaudación promedio. Este último problema no tiene excesiva importancia si lo que queremos conocer es la situación relativa de las CC. AA, es decir si unas dedican más esfuerzo que otras a obtener sus tributos, pero podría tener gran relevancia a la hora de calcular las transferencias de suficiencia por parte del Estado.

Si dividimos la recaudación real de los distintos tributos por esta recaudación homogénea elaborada por De la Fuente, obtenemos un nuevo indicador de esfuerzo fiscal (Tabla 4), que puede compararse con los resultados derivados de los dos últimos SFA (Tabla 1). De esta comparación podemos extraer diversas conclusiones. En primer lugar, se aprecia como el esfuerzo fiscal es mucho más estable entre los dos periodos analizados, al descender el esfuerzo medio menos de un punto porcentual (104,7%-103,8%), lo que nos parece un buen indicador de la fiabilidad de esta forma de cálculo de la capacidad fiscal. También se observa como la diferencia entre ambas tablas se debe únicamente a los dos primeros bloques, que recogen a los tributos propios y cedidos tradicionales, ya que en el resto de impuestos compartidos la recaudación normativa estaba calculada correctamente.

TABLA 4  
Esfuerzo fiscal de las CC. AA según la recaudación homogénea de De la Fuente (en %)

	Periodo 2002 - 2008					Periodo 2009 - 2016				
	A	B	C	A+B+C	Total	A	B	C	A+B+C	Total
Andalucía	229,0	108,4	99,7	110,3	105,9	244,3	121,7	100,4	114,6	107,2
Aragón	254,9	103,8	99,9	108,9	105,4	206,8	103,3	100,1	106,8	103,8
Asturias	333,9	105,5	99,6	113,0	107,5	373,3	121,0	99,4	117,1	109,4
Baleares	318,7	101,6	99,3	109,8	105,1	239,7	106,9	99,4	109,0	104,6
Canarias	323,5	87,6	97,8	105,8	103,7	191,4	98,6	96,4	103,1	102,0
Cantabria	221,7	93,0	99,7	101,5	100,9	276,6	104,0	98,6	108,7	104,7
Castilla y León	229,0	104,5	99,4	108,4	104,7	212,4	107,5	97,7	106,5	103,3
Castilla-La Mancha	261,7	115,6	99,6	115,8	108,6	190,3	114,9	98,2	108,1	103,9
Cataluña	194,4	104,7	99,6	105,9	103,8	169,4	128,2	100,1	109,3	105,4
Extremadura	446,7	113,2	97,7	125,2	112,5	493,8	125,5	100,6	131,8	114,2
Galicia	247,3	112,3	99,2	112,7	106,9	160,6	118,3	99,3	106,8	103,5
Madrid	137,8	101,8	98,7	101,5	101,1	89,7	90,5	95,9	94,6	96,5
Murcia	242,4	105,7	99,3	109,4	105,6	176,7	121,8	100,1	110,4	105,1
La Rioja	296,7	95,2	98,4	106,2	103,9	214,3	100,6	97,8	105,2	102,9
C. Valenciana	305,0	107,2	98,9	112,1	107,4	275,8	119,2	98,9	114,1	107,3
<b>Total</b>	<b>228,9</b>	<b>104,8</b>	<b>99,2</b>	<b>107,6</b>	<b>104,7</b>	<b>193,9</b>	<b>112,7</b>	<b>98,5</b>	<b>106,8</b>	<b>103,8</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y De la Fuente (2018).

Si se analiza por separado el bloque (A), puede comprobarse la drástica disminución de este porcentaje en los dos periodos respecto a los datos de la Tabla 1. Esto es debido a que las tasas afectas a servicios traspasados ahora se tienen en cuenta por su recaudación real, que se asigna a las CC. AA en función de la población, siendo esta cuantía muy superior a la recaudación normativa que establece el SFA. Aun así, estos porcentajes son muy superiores al 100%, ya que el resto de tributos propios recaudados se siguen integrando en el numerador, pero no en el denominador, al considerarse que su recaudación normativa es nula. También se aprecia una disminución importante en

el esfuerzo medio entre los dos periodos. Sin embargo, esta disminución no es uniforme entre todas las CC. AA. Hay algunas que han aumentado su esfuerzo, como Andalucía, Asturias, Cantabria y Extremadura, mientras que el resto lo han reducido. En cualquier caso, en el periodo actual (2009-2016) se siguen apreciando grandes diferencias de esfuerzo fiscal respecto a los tributos propios. Claramente por encima de la media se sitúan Extremadura, Asturias, Cantabria y la Comunidad Valenciana, mientras que Madrid tiene una posición destacada en la cola de la distribución, junto a Galicia, Cataluña y Murcia.

Por el contrario, el bloque (B), que incluye impuestos como el ISD, el IP, el ITP y AJD y los tributos sobre el juego, ha aumentado su porcentaje de esfuerzo fiscal medio en el actual SFA. Aunque hay una rebaja significativa en la recaudación real del ISD por la introducción de numerosos incentivos fiscales, también se ha producido un aumento significativo en los tipos impositivos del ITP y AJD, junto a la nueva recaudación que proporciona el IP a partir de 2012. El resultado conjunto de estos cambios es un aumento del esfuerzo fiscal de casi 8 puntos (104,8%-112,7%). En este bloque el aumento tampoco ha sido uniforme. Si bien la mayoría de CC. AA han aumentado este porcentaje, lideradas por Cataluña, otras como Aragón y Castilla-La Mancha lo reducen ligeramente, mientras Madrid vuelve a destacar como la comunidad que ha más ha disminuido su esfuerzo fiscal. Tomando los datos del último SFA (2009-2016) puede comprobarse como existen diferencias significativas entre comunidades. Las que realizan un esfuerzo fiscal superior serían Cataluña y Extremadura, aunque hay un grupo de comunidades que se situarían relativamente cerca, como por ejemplo Murcia, Andalucía, Asturias o la Comunidad Valenciana. En el extremo opuesto vuelve a aparecer Madrid con un esfuerzo ligeramente superior al 90%, junto a Canarias, que también se sitúa por debajo del 100%.

Si se compara el esfuerzo fiscal total realizado por las 15 CC. AA se aprecian grandes diferencias entre ellas, que llegan a los 17 puntos porcentuales con el actual SFA. La comunidad que realiza un mayor esfuerzo fiscal en los dos periodos es Extremadura, seguida por Asturias, Comunidad Valenciana y Andalucía. A partir de aquí la posición relativa cambia según el periodo considerado. Si tomamos los últimos datos (periodo 2009-2016), vemos que hay otras cinco CC. AA que realizan un esfuerzo por encima de la media, Cataluña, Murcia, Cantabria, Baleares y Castilla-La Mancha. Por debajo de la media se sitúan Aragón, Galicia, Castilla y León, La Rioja y Canarias, mientras que Madrid ocupa con claridad la última posición, con un esfuerzo del 96,5%.

### 5.3. ESFUERZO FISCAL RELATIVO

Zabalza y Lasheras (2000) introducen cuatro índices relativos de esfuerzo fiscal y, en el mismo trabajo, estiman estos índices para el IRPF español entre 1988 y 1992. El artículo de estos autores pretende ser un punto de partida para trabajos posteriores que quieran utilizar este tipo de indicadores. Sin embargo, es mucho más limitado en la estimación del esfuerzo fiscal que otros índices vistos hasta el momento, ya que se ocupa únicamente del IRPF, precisamente uno de los impuestos donde el cálculo de la recaudación normativa es un tema resuelto en la actualidad.

Los dos primeros índices relativos que proponen estos autores consisten simplemente en dividir la recaudación relativa de cada CC. AA entre una magnitud macroeconómica que se considera una buena *proxy* de la base del impuesto: el Valor Añadido Bruto relativo o bien la Renta Personal Bruta relativa. Es decir:

$$IREF1_i = \frac{T_i/T}{V_i/V} \quad IREF2_i = \frac{T_i/T}{Y_i/Y}$$

donde:

T= Impuestos Totales; V= Valor Añadido Bruto Total; Y=Renta Personal Bruta Total

T<sub>i</sub> = Impuestos de la CA; V<sub>i</sub>= Valor Añadido Bruto de la CA; Y<sub>i</sub>=Renta Personal Bruta de la CA

El problema de estos índices es que, en presencia de impuestos progresivos como el IRPF, las CC. AA con mayor renta *per capita* podrán obtener una recaudación relativamente superior, generando unos índices también superiores. Como los propios autores indican (Zabalza y Lasheras, 2000, p. 107) “La consideración de un tipo medio teórico constante cuando el impuesto objeto del índice es progresivo, exagera el esfuerzo fiscal de las Comunidades más ricas y subvalora el de las más pobres.”

Para intentar solventar la medida de la progresividad, introducen un tercer índice que consiste en dividir las bases relativas del impuesto entre la renta personal bruta relativa, siendo independiente del tipo impositivo aplicado. Este tercer índice pretende reflejar en qué medida la renta personal se refleja en la base del impuesto sobre la renta. Además, elaboran un cuarto índice más complejo, que pretende solucionar de forma más correcta el problema de la progresividad.

$$IREF3_i = \frac{B_i/B}{Y_i/Y} \quad IREF4_i = \pi_i \frac{B_i/B}{Y_i/Y}$$

donde: B= Base Imponible Total; Y=Renta Personal Bruta Total

B<sub>i</sub>= Base Imponible Total; Y<sub>i</sub>=Renta Personal Bruta de la CA

Π<sub>i</sub>= Factor que capta el efecto de la progresividad sobre el esfuerzo fiscal

Estos dos índices solucionan el problema de la progresividad pero, en nuestra opinión, siguen teniendo un problema importante. Lo que pretenden evaluar es si las rentas personales se trasladan o no al impuesto, pero ignoran que el IRPF tiene en cuenta muchas circunstancias personales y familiares a la hora de fijar exenciones o reducciones. Si estas exenciones o reducciones no están repartidas igualmente en todo el territorio nacional los índices resultantes proporcionarán valores diferentes. Estas diferencias se deberán únicamente a la composición de la renta y a las características de los declarantes y no a diferente esfuerzo fiscal.

A continuación, en la Tabla 5 se presentan los resultados de los cuatro índices relativos<sup>6</sup> calculados por estos autores para el año 1992. Como se avanzó anteriormente, los dos primeros indicadores tienen que ver más con la renta relativa de la región que con el esfuerzo, mientras que el tercero y cuarto vienen a representar la parte de la renta que acaba tributando en el IRPF. Curiosamente, en 1992 las CC. AA no habían ejercido ninguna competencia normativa ni de gestión en el IRPF, por lo que, en nuestra opinión, el esfuerzo fiscal era idéntico en todas ellas.

TABLA 5  
Esfuerzo fiscal relativo en el IRPF 1992 de las CC. AA según Zabalza y Lasheras (en %)

	IREF1	IREF2	IREF3	IREF4
Madrid	143,46	148,57	121,96	129,83
Cataluña	112,11	114,42	104,39	106,95
Asturias	102,81	92,44	99,16	88,04
Aragón	99,46	95,51	101,48	87,12
Cantabria	94,27	91,21	98,39	87,51
Cast. León	91,09	87,27	97,75	91,55
La Rioja	90,07	90,39	97,74	81,84
Galicia	88,37	80,36	88,70	110,85
C. Valenciana	84,65	85,24	94,93	85,08
Andalucía	80,71	79,33	92,61	88,28
Baleares	78,01	79,57	82,56	66,90
Canarias	75,99	81,43	85,57	86,38
Cast. Mancha	69,55	71,79	90,98	85,85
Murcia	69,21	73,88	86,74	80,83
Extremadura	67,20	65,36	81,91	78,00
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Zabalza y Lasheras (2000).

López Casanovas y Castellanos (2002) siguen la metodología elaborada por Zabalza y Lasheras para estimar índices relativos de esfuerzo fiscal para los principales tributos cedidos tradicionales: Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados y Tasas sobre el Juego. Para realizar su estimación, parten de índices relativos similares al IREF2, en los que se supone que el tipo impositivo aplicado en todas las CC. AA es el mismo. La diferencia con este índice es que la variable *proxi* que figura en el denominador ya no puede ser la renta personal

<sup>6</sup> Zabalza y Lasheras (2000) excluyen en un principio a Galicia de los índices, porque consideran que la información para obtener el IREF4 no es correcta. Posteriormente, en un Anexo, incluyen a Galicia en todos los índices, pero incidiendo que el IREF4 para esta comunidad es excesivo. En la tabla se presentan estos últimos resultados, incluyendo a Galicia.

bruta, pues estos impuestos no gravan la renta, sino una variable que refleje la base imponible teórica de cada uno de los impuestos.

Para el IP y para el ISD no disponen de información sobre distribución de riqueza y deciden utilizar los datos de stock de capital privado neto territorializado, para el ITP emplean la suma de valores catastrales de cada región, para el IAJD utilizan el volumen de préstamos hipotecarios en cada comunidad y para las tasas sobre el juego se basan en el gasto en juego privado contabilizado en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares. Los autores no pueden encontrar datos homogéneos para un año respecto a todos los impuestos, calculando diferentes índices para cada uno de ellos.

En la Tabla 6 se presentan los principales resultados de este trabajo. A diferencia de todos los trabajos analizados hasta el momento, estos autores incluyen también a las dos comunidades forales. Aunque los resultados obtenidos suponen un paso adelante, ya que la metodología utilizada para el IRPF se ha extendido a los tributos cedidos tradicionales, hay que tomarlos con mucha cautela. En nuestra opinión, las *proxies* utilizadas no son las mejores para estimar el esfuerzo y los resultados no se pueden agregar para un determinado periodo, ya que la estimación abarca cuatro años distintos. Por último, el tiempo transcurrido hace que no podamos extraer conclusiones válidas de unos indicadores elaborados para un sistema de financiación muy distinto al actual.

TABLA 6  
Esfuerzo fiscal relativo de las CC. AA según López Casanovas y Castellanos (en %)

	IP (1994)	ISD (1995)	ITP (2000)	IAJD (2000)	T. Juego 1999)
Madrid	190,6	184,0	173,3	125,6	-
Cataluña	154,5	141,8	118,9	86,9	97,7
Asturias	65,4	106,2	71,5	86,6	91,0
Aragón	94,7	100,4	71,9	92,3	123,7
Cantabria	77,1	140,7	147,9	108,7	-
Cast. León	54,9	74,7	61,6	117,5	77,1
La Rioja	107,0	116,5	76,6	99,3	121,9
Galicia	60,2	105,4	66,5	108,5	82,0
C. Valenciana	72,0	74,6	93,3	107,6	124,9
Andalucía	47,6	68,2	82,5	85,7	95,9
Baleares	88,5	91,9	115,5	81,8	107,2
Canarias	65,0	44,9	50,3	113,9	114,6
Cast. Mancha	31,8	50,6	64,8	75,7	63,5
Murcia	46,0	43,4	109,6	119,4	89,0
Extremadura	26,4	60,8	60,7	83,1	101,9
País Vasco	125,1	47,2	-	111,8	101,2
Navarra	190,6	39,4	46,5	124,7	98,8
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: López Casanovas y Castellanos (2002).

Además de los dos trabajos anteriores, el informe realizado por Vilalta (2016) también puede utilizarse para calcular unos índices relativos de esfuerzo de las CC. AA, aunque en principio este trabajo sólo buscaba un indicador de capacidad fiscal con el objetivo de repartir el Fondo de Garantía del SFA.

Vilalta considera que “la capacidad fiscal de un gobierno está determinada por el comportamiento de las bases imponibles de sus tributos, ponderadas en función de su peso relativo” (p. 26). Para ello construye un índice que es la suma de los productos del peso de cada tributo sobre el total de ingresos tributarios de todos los gobiernos autonómicos, multiplicado por el peso de la base imponible de este tributo en concreto sobre las bases imponibles de todos los tributos en esta comunidad. Estos pesos de la base de cada comunidad sobre el total se calculan a través de distintos indicadores (PIB, consumo final de los hogares, consumo de determinados bienes). El resultado de este índice es un porcentaje que sustituiría la aportación de cada comunidad al SFA. Se trata de un indicador relativo ya que con esta fórmula se aproxima mejor o peor el reparto entre comunidades, pero no genera diferencias si todas las CC. AA se comportaran de manera homogénea al alza o a la baja. El resultado de este reparto produce la siguiente fórmula:

$$\frac{\hat{T}_i}{\hat{T}} = 50,75\% \frac{PIB_i}{PIB} + 33,46\% \frac{C_i}{C} + 10,56\% \frac{CHE_i}{CHE} + 5,23\% \frac{CTA_i}{CTA}$$

donde:  $C_i$  = Gasto interior total en consumo final de los hogares en la CA  $i$

$CHE_i$  el gasto en hidrocarburos y electricidad de la CA  $i$

$CTA_i$  el gasto en tabaco y alcohol de la CA  $i$

Si calculamos la recaudación relativa de cada una de las CC. AA y la dividimos por este indicador relativo de capacidad fiscal, podemos obtener un nuevo indicador relativo de esfuerzo fiscal. En la Tabla 7 se presentan tres indicadores para el año 2013: el indicador original de Vilalta, referido únicamente a capacidad fiscal; el indicador de recaudación relativa, obtenido de las liquidaciones del sistema de financiación y de liquidaciones presupuestarias; y la *ratio* entre ambos, que correspondería al esfuerzo fiscal. Los resultados muestran una elevada variabilidad entre comunidades. Se puede observar a un grupo con un esfuerzo muy superior a la media, como Extremadura, Asturias o Cantabria, mientras que La Rioja o Madrid están claramente por debajo.

TABLA 7  
Esfuerzo fiscal relativo de las CC. AA en 2013, según Vilalta (en %)

	Capacidad Fiscal (1)	Recaudación Real (2)	Esfuerzo Fiscal (2) / (1)
Andalucía	15,05	15,70	104,3
Aragón	3,51	3,38	96,2
Asturias	2,33	2,76	118,3
Baleares	2,84	3,17	111,8
Canarias*	2,22	2,22	100,0
Cantabria	1,35	1,54	113,8
Cast. León	5,82	5,85	100,5
Cast. Mancha	3,92	3,95	100,7
Cataluña	20,95	20,45	97,6
Extremadura	1,76	2,18	123,9
Galicia	6,01	5,79	96,3
Madrid	19,94	18,86	94,6
Murcia	2,87	2,80	97,7
La Rioja	0,84	0,76	90,0
C. Valenciana	10,59	10,58	99,9
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y Vilalta (2016).

\* La formulación propuesta no ha sido aplicada en Canarias dada la especificidad de su régimen fiscal. Se ha realizado un ajuste considerando que a esta comunidad se le aplica el indicador vigente (2,22) y suponiendo que su esfuerzo fiscal es del 100%.

En nuestra opinión, los resultados que se derivan de este indicador de esfuerzo son más verosímiles que los otros dos índices relativos propuestos en este apartado por varios motivos. En primer lugar, este indicador sería válido para todos los tributos recaudados por las CC. AA de régimen común y no sólo para uno o algunos de ellos. En segundo lugar, es un indicador que podría extenderse en el tiempo dada la disponibilidad de esta información. En tercer lugar, las variables que se han utilizado como *proxies* parecen bastante adecuadas si se pretenden representar los impuestos compartidos, que gravan la renta o el consumo.

Sin embargo, no nos parece adecuado estimar la capacidad fiscal del ISD, del ITP y AJD, o del IP únicamente a través del PIB, como hace Vilalta. Justamente en estos impuestos es donde aparece el problema de cálculo de la recaudación normativa y la solución propuesta por Vilalta no parece la que más se acerca a la realidad.

#### 5.4. MÉTODOS ECONÓMICOS

El primer estudio econométrico que conocemos referido al esfuerzo fiscal de las CC. AA españolas es el llevado a cabo por Medina (2012). Utiliza un método de frontera estocástico para estimar el esfuerzo fiscal de las CC. AA de régimen común con datos

de panel del periodo 2002-2009, excluyendo a Canarias por su régimen fiscal especial. Utiliza como variable dependiente la tasa de recaudación de los tributos propios y los tributos cedidos totalmente por el Estado (presión fiscal) y las siguientes variables explicativas: participación de la industria, participación del sector servicios, tasa de recaudación de las Entidades Locales y tasa de transferencias corrientes. Los principales resultados de este estudio se presentan en la Tabla 8. Los resultados de este trabajo son llamativos porque van en contra del resto de estudios. Madrid, que en el resto de trabajos aparece normalmente en la última posición, sería la comunidad que realiza un mayor esfuerzo fiscal.

TABLA 8  
Esfuerzo fiscal de las CC. AA en el periodo 2002-2009, según Medina (en %)

	Recaudación/PIB	Recaudación Potencial	Esfuerzo Fiscal
Andalucía	4,50	6,30	71,4
Aragón	4,75	5,70	83,3
Asturias	4,85	5,60	86,6
Baleares	5,04	6,67	75,6
Cantabria	5,27	6,31	83,5
Cast. León	3,93	5,29	74,3
Cast. Mancha	4,40	5,84	75,3
Cataluña	5,17	6,78	76,3
Extremadura	3,99	4,72	84,5
Galicia	4,19	4,98	84,1
Madrid	5,59	5,73	97,6
Murcia	4,62	5,96	77,5
La Rioja	4,65	4,95	93,9
C. Valenciana	5,15	6,77	76,1
<b>Promedio</b>	<b>4,72</b>	<b>5,83</b>	<b>81,0</b>

Fuente: Medina (2012).

Vallés y Zárata (2018) también utilizan el método de frontera estocástico para estimar el esfuerzo fiscal con datos de panel para el periodo 2002-2012. Aunque parten de una variable dependiente similar a Medina, en este caso la recaudación tributaria regional considerando todas las fuentes tributarias, sus variables explicativas son más numerosas, consiguiendo una estimación más precisa. Estas variables son la población, la renta regional, stock de capital privado, gasto regional en juegos de azar, *dummy* comunidad uniprovincial, *dummy* Canarias, tendencia para capturar el paso del tiempo y otra variable cualitativa para los años 2009-11, donde no hubo recaudación del Impuesto sobre el Patrimonio.

Aunque el trabajo se basa en el método de frontera estocástica, para comprobar la robustez de los resultados, se calcula el esfuerzo fiscal con la metodología de errores robustos de Driscoll-Kraay y con tres técnicas no paramétricas de frontera: frontera parcial Order- $\alpha$  y Order-m y Free Disposal Hull (FDH). En la Tabla 9 se presentan los resultados de su estimación, que muestran a Cataluña, Madrid, Baleares y la Comunidad Valenciana como las CC. AA con un mayor esfuerzo fiscal según el método de frontera estocástica. Como puede observarse, por las celdas sombreadas, la Comunidad Valenciana mantiene una de estas cuatro primeras posiciones con cualquiera de los métodos de estimación utilizados, mientras que Madrid y Baleares lo cumplen en tres de los cuatro métodos y Cataluña solo con el método de frontera parcial Order- $\alpha$ .

TABLA 9  
Esfuerzo fiscal de las CC. AA en el periodo 2002-2012, según Vallés y Zárata (en %)

	Frontera Estocástica	Driscoll-Kraay	Métodos no Paramétricos		
			Order- $\alpha$	Order-m	FDH
Andalucía	97,22	97,57	136,68	103,50	97,37
Aragón	94,92	106,61	88,65	83,02	82,68
Asturias	91,79	109,39	86,46	86,48	86,46
Baleares	98,12	125,71	94,88	94,93	94,88
Canarias	90,27	106,81	70,17	64,15	63,19
Cantabria	83,42	105,50	89,45	89,45	89,45
Cast. León	90,60	90,60	102,10	80,67	77,07
Cast. Mancha	84,90	91,45	91,06	82,34	81,71
Cataluña	99,48	99,59	121,37	90,22	84,71
Extremadura	76,62	112,38	84,45	84,48	84,45
Galicia	91,58	92,14	99,37	87,50	86,21
Madrid	99,13	101,63	151,63	106,93	99,48
Murcia	80,92	97,31	75,94	72,83	72,42
La Rioja	75,67	149,91	93,72	93,72	93,72
C. Valenciana	97,50	108,30	134,18	103,60	97,62
<b>Total</b>	<b>90,14</b>	<b>106,62</b>	<b>101,34</b>	<b>88,25</b>	<b>86,09</b>

Fuente: Vallés y Zárata (2018).

## 5.5. RESUMEN DE LAS ALTERNATIVAS

Una vez analizadas con detalle todas las alternativas al esfuerzo fiscal derivado del sistema de financiación autonómica español, conviene ordenar estos resultados para saber qué comunidades han llevado a cabo un esfuerzo fiscal superior o inferior. La ordenación inicial se basa en los resultados derivados del actual SFA. A continuación,

se representan las técnicas que consideramos más representativas de los tres métodos expuestos y que tienen un ámbito temporal idéntico o similar al actual SFA<sup>7</sup>.

Los resultados en la Tabla 10 varían mucho en función de la técnica empleada. En nuestra opinión, el método más preciso es el que elabora De la Fuente (2018), al basarse en el sistema de ingresos representativo y tener en cuenta unas buenas aproximaciones de la recaudación potencial en todos los tributos cedidos. Su ordenación mantiene a Extremadura, Asturias, Andalucía, Cataluña o Murcia en las primeras posiciones de esfuerzo fiscal, pero destacan cambios importantes, como Baleares que desciende seis posiciones y la Comunidad Valenciana que asciende siete, pasando de la décima a la tercera posición. En la cola de la distribución se mantiene Madrid, Canarias o Castilla y León, subiendo siete posiciones Cantabria, que tendría un esfuerzo cercano a la media.

Los índices relativos derivados del trabajo de Vilalta, pueden considerarse una aproximación al esfuerzo fiscal en cuanto a la imposición sobre la renta o el consumo, pero en nuestra opinión no estima correctamente los tributos cedidos tradicionales. La ordenación derivada de este trabajo cambia las posiciones relativas de algunas CC. AA. Por último, los indicadores econométricos son mucho más discutibles, ya que los resultados que proporcionan son completamente distintos.

TABLA 10  
**Ordenación del Esfuerzo fiscal de las CC. AA**

	SFA (2009-16)	De la Fuente (2009-16)	Vilalta (2013)	Vallés y Zárate (2002-12)
Extremadura	1	1	1	14
Baleares	2	8	4	3
Asturias	3	2	2	7
Andalucía	4	4	5	5
Cataluña	5	5	11	1
Murcia	6	6	10	13
Galicia	7	11	12	8
Cast. Mancha	8	9	6	11
La Rioja	9	13	15	15
C. Valenciana	10	3	9	4
Cast. León	11	12	7	9
Canarias	12	14	8	10
Aragón	13	10	13	6
Cantabria	14	7	3	12
Madrid	15	15	14	2

*Fuente:* Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, De la Fuente (2018), Vilalta (2016) y Vallés y Zárate (2018).

<sup>7</sup> Las propuestas de Vilalta y Vallés y Zárate no serían directamente comparables con las otras dos al tener en cuenta un distinto horizonte temporal.

## 6. CONCLUSIONES

La forma más habitual de calcular el esfuerzo fiscal es mediante el denominado sistema de ingresos representativo. Bajo este sistema, utilizado en la mayoría de países federales, el esfuerzo fiscal se obtiene dividiendo la recaudación real entre la capacidad fiscal. La capacidad fiscal es la recaudación que podría obtenerse aplicando tipos estándar a las bases estándar de los distintos tributos. En España este es el método que se ha estado utilizando para estimar la recaudación normativa en el SFA, pero ha ido quedando desfasado para los tributos cedidos tradicionales. Si se tiene en cuenta esta capacidad para calcular el esfuerzo fiscal de las CC. AA, los resultados no serán convincentes.

Debido a los problemas del actual sistema, se examinan dos trabajos recientes que han intentado mejorar la estimación de la capacidad fiscal autonómica. López Laborda y Zabalza (2015) actualizan la capacidad fiscal tomando como base la de 2009 y considerando la evolución de los ITE de cada comunidad. Esta alternativa podría ser buena si la estimación de 2009 fuera ajustada, pero la estimación de este año no es lo suficientemente precisa. De la Fuente (2018) estima la capacidad fiscal de cada uno de los tributos cedidos tradicionales, poniéndolos en relación con magnitudes económicas relacionadas con su base. Gracias a estos resultados podemos calcular nuevos índices de esfuerzo fiscal que, en nuestra opinión, reflejan mejor el esfuerzo que los indicadores derivados de las liquidaciones del SFA. Estos nuevos índices suponen una reordenación de las CC. AA teniendo en cuenta el esfuerzo. Las que realizan un esfuerzo mayor serían, por este orden, Extremadura, Asturias, Comunidad Valenciana y Andalucía. Por el contrario, la comunidad de menor esfuerzo fiscal sería Madrid, seguida por Canarias, La Rioja y Castilla y León. La metodología seguida por este autor debería servir como base para otras estimaciones futuras que intenten mejorar el proceso de cálculo de la recaudación normativa y llegar al verdadero esfuerzo fiscal realizado por cada una de las CC. AA de régimen común.

El esfuerzo fiscal también puede estimarse mediante índices relativos o bien usando técnicas econométricas. Sin embargo, en nuestra opinión, estas técnicas deberían utilizarse únicamente cuando no es posible calcular de forma precisa la capacidad fiscal mediante el sistema de ingresos representativo. Aunque en España se han empleado ambas técnicas para estimar el esfuerzo fiscal de las CC. AA, los resultados no son tan precisos como los del sistema de ingresos representativo.

La futura reforma del Sistema de Financiación Autonómica debe de abordar sin complejos la estimación del esfuerzo fiscal, de lo contrario no se estarán ofreciendo incentivos reales a las CC. AA que realizan un sacrificio mayor al resto. Si las comunidades no perciben claramente estos incentivos, existe el riesgo de que disminuyan su nivel de esfuerzo y se centren en competir entre ellas reduciendo impuestos.

## Referencias

- AARON, H. (1965): "Some criticisms of tax burden indices", *National Tax Journal*, vol. 18 (3), pp. 313-318.
- BIRD, R. (1964): "A note on "tax sacrifice" comparisons", *National Tax Journal*, vol. 17 (3), pp. 303-308.
- COMISIÓN DE EXPERTOS (2018): *Reforma de la Financiación Territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.  
[https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018\\_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf)
- CORDERO, J. M.; FERNÁNDEZ, R.; NAVARRO, C.; PEDRAJA, F.; SUÁREZ, J. y UTRILLA, A. (2010): *Esfuerzo fiscal de los municipios españoles*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- DE LA FUENTE, Á. (2013): *La financiación de las comunidades autónomas de régimen común: en 2011*, Fundación SEPI, Madrid.
- DE LA FUENTE, Á. (2016): *El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales: Una propuesta provisional*, Estudios sobre la Economía Española 2016/02 (Fedea).
- DE LA FUENTE, Á. (2018): *La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2016*, Estudios sobre la Economía Española 2018/21 (Fedea).
- FRANK, H. (1959): "Measuring State Tax Burdens", *National Tax Journal*, vol. 12 (2), pp. 179-185.
- GARG, S.; GOYAL, A. y PAL, R. (2017): "Why Tax Effort Falls Short of Tax Capacity in Indian States: A Stochastic Frontier Approach", *Public Finance Review*, vol. 45 (2), pp. 232-259.
- GIMÉNEZ, A. (2003): *Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- JHA, R.; MOHANTY, M. S.; CHATTERJEE, S. y CHITKARA, P. (1999): "Tax efficiency in selected Indian states", *Empirical Economics*, vol. 24, pp. 641-654.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. y CASTELLANOS, A. (2002): *Aproximación al concepto de esfuerzo fiscal*, Mimeo, Centre de Recerca en Economia i Salut, Barcelona.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2015): "A vueltas con la autonomía tributaria", *Papeles de Economía Española*, vol. 143, pp. 94-109.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2016): "La medición de la capacidad fiscal de las comunidades autónomas", *Mediterráneo Económico*, vol. 30, pp. 211-229.
- MARTÍN SECO, J. F. (1985): "Los impuestos en España", *Papeles de Economía Española*, vol. 23, pp. 266-273.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y BOEX, J. (1997): "Fiscal capacity: An overview of concepts and measurement issues and their applicability in the Russian Federation", *International Studies Program Working Paper Series 3*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- MATTOS, E.; ROCHA, F. y ARVATE, P. (2011): "Flypaper effect revisited: Evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities", *Estudios Económicos*, vol. 41 (2), pp. 239-267.
- MEDINA, A. (2012): "Medición de la capacidad fiscal y esfuerzo fiscal de las Comunidades Autónomas españolas 2002-2009". Trabajo fin de master. Universidad de Valladolid.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2018a): *Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación. (2002-2016)*. Descargados de:

- <http://www.Ministerio de Hacienda.gob.es/ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes20financiacion20comunidades20autonomas2.aspx>
- MINISTERIO DE HACIENDA (2018b): *Liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (2002-2016)*. Descargados de: <https://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/publicacionliquidacion.aspx?menuInicio.aspx>
- PECHMAN, J. A. (1987): *Federal Tax Policy*, The Brooking Institution, Washington.
- PEDRAJA, F. M; POLO, C. y SUÁREZ-PANDIELLO, J. (2019): “Evaluating fiscal effort in heterogeneous contexts using a conditional nonparametric frontier approach”, *Applied Economics*, <https://doi.org/10.1080/00036846.2019.1647332>
- PIZARRO, M. y TRIGO, J. (1999): *España en Europa. Un esfuerzo fiscal desproporcionado*, Círculo de Empresarios, Madrid.
- RAMÍREZ, R. y ERQUIZIO, A. (2011): “Capacidad y esfuerzo fiscal en las entidades federativas en México: medición y determinantes”, *Paradigma Económico*, vol. 3 (1), pp. 37-70.
- VALLÉS, J. y ZÁRATE, A. (2017): “Tax Effort of Local Governments and Its Determinants: The Spanish Case”, *Annals of Economics and Finance*, vol. 18 (2), pp. 323–348.
- VALLÉS, J. y ZÁRATE, A. (2018): “Factores explicativos del ejercicio de la capacidad tributaria de los gobiernos autonómicos”, *XXV Encuentro de Economía Pública*, Valencia 25-26 de enero de 2018.
- VILALTA, M. (2016): “Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de las comunidades autónomas”, *Mediterráneo Económico*, vol. 30, pp. 87-117.
- ZABALZA, A. y LASHERAS, M. A. (2000): “Índices territoriales de esfuerzo fiscal en el IRPF”, *Revista de Economía Aplicada*, vol. 22, pp. 95-129.

---

## CAPÍTULO 7

# EL RÉGIMEN DE ENTREGAS A CUENTA Y LIQUIDACIÓN DEFINITIVA DEL RENDIMIENTO CEDIDO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS: SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS DE REFORMA

---

J. AGUSTÍN MANZANO MOZO  
Ministerio de Hacienda

### 1. INTRODUCCIÓN

El sistema de financiación autonómica atribuye a las CC. AA. la recaudación cedida de diversos impuestos que son recaudados por la AEAT. A diferencia de lo que sucede con los recursos del sistema de financiación que consisten en figuras tributarias gestionadas y recaudadas por las propias CC. AA<sup>1</sup>, el hecho de que una administración distinta de las CC. AA. recaude un conjunto de impuestos cuyo rendimiento, total o parcial, les corresponde a las CC. AA. hace necesario establecer un régimen para que esta recaudación cedida llegue a las CC. AA.

En el caso de los impuestos que gravan el patrimonio y la adquisición de determinados medios de transporte, el sistema de financiación establece que la recaudación obtenida en cada comunidad por la AEAT se transfiera a la hacienda autonómica a la que corresponda por el importe realmente ingresado y en una sola entrega. La solución adoptada por el sistema de financiación para el resto de los impuestos cedidos, el IRPF, el IVA y los II. EE, consiste en un régimen de entregas a cuenta, pagadas por el Estado mensualmente, y de liquidación definitiva del rendimiento que le corresponde a cada comunidad, liquidación que se realiza una vez que se dispone de la información necesaria para calcularla.

En concreto, el artículo 11 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre (ley del sistema) establece lo siguiente:

- Las CC. AA. recibirán, cada año, la financiación correspondiente a las entregas a cuenta de cada uno de los citados recursos que les sean de aplicación y, en el año en que se conozcan todos los valores definitivos de los citados recursos, la

---

<sup>1</sup> Esto es, los denominados tributos cedidos tradicionales: impuestos sobre sucesiones y donaciones, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y sobre el juego.

liquidación definitiva que corresponda, por diferencia entre el importe de los valores definitivos de los mismos y las entregas a cuenta percibidas.

- Para la determinación del importe de las entregas a cuenta se utilizan las previsiones existentes a la fecha de elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda.
- La liquidación definitiva de todos los recursos del sistema se practica de forma conjunta en un solo acto.

El actual funcionamiento del sistema de entregas a cuenta en el IRPF es frecuentemente criticado por dos motivos fundamentales. Primero, por la diferencia temporal entre el momento en que se adoptan decisiones normativas por las CC. AA. sobre el IRPF y los momentos en que tanto los ciudadanos como las haciendas autonómicas notan el efecto financiero de estas medidas. Segundo, por las divergencias entre las estimaciones del rendimiento cedido del IRPF que realiza la Administración General del Estado (AGE), que sirven para calcular las entregas a cuenta, y el rendimiento definitivo. Estas críticas están directamente relacionadas con la naturaleza del rendimiento cedido del IRPF. En contraste con el IVA y los II. EE, las CC. AA. pueden adoptar decisiones normativas que modifican sus ingresos por IRPF. Por otro lado, el rendimiento cedido del IRPF no se define como el reparto de una recaudación global, sino como el rendimiento de la tarifa autonómica de cada comunidad, corregida con una serie de partidas que se regulan en el artículo 26.2.a) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre.

En sentido similar, el informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema<sup>2</sup> centra su revisión en dos aspectos. Primero, en la diferencia temporal entre, por un lado, el momento en que se adoptan decisiones normativas por las CC. AA. en materia de IRPF y, por otro lado, los momentos en que tanto los ciudadanos a los que van destinados estas decisiones como las haciendas de las CC. AA. reciben el efecto financiero de estas medidas. Y segundo, las diferencias entre las estimaciones del rendimiento cedido del IRPF que realiza la Administración General del Estado (AGE), y comunica a las CC. AA., y el rendimiento definitivo<sup>3</sup>.

Un sistema de entregas a cuenta del IRPF que funcione de forma deficiente provoca efectos negativos de tres tipos. En primer lugar, complica el correcto desarrollo de la corresponsabilidad fiscal de las CC. AA. En segundo lugar, impide que los ciudadanos adquieran conciencia a tiempo de los efectos del ejercicio de la capacidad normativa en materia de IRPF realizada por los responsables políticos de sus CC. AA. En tercer lugar, puede provocar efectos financieros negativos sobre las CC. AA., al no recibir éstas los recursos que les corresponden en el momento establecido por el sistema de financiación.

---

<sup>2</sup> Véase Ministerio de Hacienda (2017), capítulo 3, apartado dedicado a IRPF, página 58.

<sup>3</sup> En el debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica que se ha desarrollado en los últimos años han sido escasas las aportaciones orientadas a solucionar estos dos problemas. Una de las excepciones más destacables es la propuesta de Cuenca (2017) sobre la reforma de las entregas a cuenta.

A la luz de todo lo anterior, el objetivo de este capítulo es triple. Primero, se explica el procedimiento previsto por el sistema de financiación para la transferencia a las CC. AA. del rendimiento cedido del IRPF. A continuación, se analizan de forma pormenorizada los datos disponibles sobre las entregas a cuenta y del rendimiento definitivo del IRPF de los ejercicios 2016 y 2017 y la coherencia de estos datos con la naturaleza del rendimiento cedido del IRPF. Finalmente, se proponen modificaciones del sistema de financiación que permitan reducir los problemas antes citados. Los resultados del análisis de los datos relativos a las entregas a cuenta del IRPF muestran una falta de transparencia en su cálculo, que afecta negativamente a la nivelación vertical del sistema y al ejercicio práctico de la capacidad normativa autonómica.

## **2. EL RÉGIMEN DE ENTREGAS A CUENTA Y LIQUIDACIÓN DEFINITIVA DEL IRPF Y LOS PROBLEMAS QUE PLANTEA SU APLICACIÓN**

Como ya se ha indicado, la aplicación del régimen de entregas a cuenta y liquidación definitiva es mucho más compleja en el caso del IRPF que en los casos del IVA y de los II. EE.:

- El IRPF grava la renta generada por los sujetos pasivos en un determinado periodo, que se autoliquida meses más tarde de haberse terminado este periodo. Por el contrario, el IVA y los II. EE gravan cada una de las operaciones sujetas de forma individual y se recaudan en momentos muy próximos a su devengo.
- La recaudación del IRPF se basa en un sistema de retenciones y pagos a cuenta efectuados en el periodo de devengo y en una autoliquidación posterior. Por el contrario, en el IVA y los II. EE la recaudación en cada periodo es ya la definitiva.
- El rendimiento cedido del IRPF a las CC. AA. está constituido por una variedad de elementos, de los cuales la cuota líquida derivada de la aplicación de la tarifa autonómica es el más importante, pero no el único. La ley reguladora del impuesto establece un periodo máximo de seis meses desde el final del plazo establecido para la presentación de la declaración del impuesto para que la AEAT pueda practicar liquidaciones provisionales y devolver el exceso de las cantidades retenidas y entregadas a cuenta sobre la cuota autoliquidada<sup>4</sup>. Como consecuencia, no puede determinarse el rendimiento definitivo del IRPF cedido de las CC. AA. hasta bien entrado el año  $n+2$ , siendo  $n$  el año de devengo del impuesto. Por el contrario, en el IVA y en los II. EE la recaudación cedida es un porcentaje de la recaudación neta del ejercicio, que se conoce poco tiempo después de terminado este ejercicio.

---

<sup>4</sup> Artículo 103 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

El artículo 12 de la ley del sistema establece la fórmula que la AGE debe utilizar para, a partir de la previsión presupuestaria de ingresos por retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados, determinar el importe a recibir por cada comunidad en concepto de entrega a cuenta del IRPF. Esta fórmula se basa en aplicar a la previsión de recaudación por retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados del ejercicio al que corresponde el rendimiento para el cual se calcula la entrega a cuenta (ejercicio n) un índice de actualización formado por tres razones<sup>5</sup>. De estas tres razones, dos de ellas se calculan a partir de datos públicos y la tercera a partir de estimaciones que realiza la AGE. A su vez, al resultado de aplicar estas tres razones se le aplica un índice de ajuste de 0,98 para obtener la cifra final de la entrega a cuenta a pagar a cada comunidad.

Siguiendo un orden lógico de presentación de estas razones, no el orden en que aparecen en el artículo 12 de la ley del sistema, la primera de estas razones se define como el índice de discrepancia entre la cuota líquida total más las retenciones de no declarantes totales, ambos del último ejercicio conocido y los derechos reconocidos netos correspondientes a retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados, por el IRPF, en ese mismo ejercicio. Esta razón tiene como finalidad transformar la previsión de recaudación anual del IRPF en una previsión de rendimiento de la suma de las tarifas estatal y autonómicas.

Resulta necesario aplicarla debido a que, como se ha dicho, el rendimiento cedido por IRPF no es un porcentaje de la recaudación líquida del IRPF del ejercicio, que está formada por los ingresos por retenciones y pagos a cuenta más la denominada cuota diferencial de la campaña de IRPF que se liquida en ese ejercicio, sino el rendimiento de la tarifa autonómica. Este ratio es único e igual para el cálculo de las entregas a cuenta de todas las CC. AA.

La segunda de estas razones se define como la relación de las cuotas líquidas por tarifa autonómica del IRPF más retenciones de no declarantes de cada comunidad autónoma, sobre la cuota líquida total del IRPF más las retenciones de no declarantes totales, en el último año con datos definitivos. Esta razón tiene como finalidad ajustar el peso relativo del rendimiento cedido a cada comunidad, medido por el importe del numerador, respecto del rendimiento total del IRPF, medido por el importe del denominador. Esta razón es distinta para cada comunidad autónoma.

La tercera de las razones, que se va a denominar a partir de aquí razón de cuotas, se define como la relación entre la estimación de la cuota autonómica de cada comunidad autónoma resultante de aplicar modificaciones normativas aprobadas por ella para el año para el que se calcula la entrega a cuenta, respecto al último año conocido, e igual estimación sin considerar dichas modificaciones. Esta razón es distinta para cada comunidad autónoma y, de acuerdo con su definición legal, es calculada por la AGE a partir de:

---

<sup>5</sup> Cuenca (2017, pp. 197 y ss) explica estas tres razones y calcula las dos primeras para los años 2011 a 2013.

- Una estimación de la cuota autonómica de cada comunidad para el año para el que se calcula la entrega a cuenta, realizada teniendo en cuenta las modificaciones normativas autonómicas entre el año para el que se calcula la entrega y el último año liquidado.
- Una estimación de la cuota autonómica de cada comunidad para el año para el que se calcula la entrega a cuenta, realizada sin considerar las modificaciones normativas antes citadas.

La puesta en práctica del procedimiento legal no está exenta de dificultades. Como se ha señalado, para determinar las dos primeras razones, la AGE utiliza información que es pública:

- Las cuotas líquidas que resultan de aplicar las tarifas autonómicas y la cuota líquida total (estatal más autonómicas), del último año para el cual se disponga de liquidación definitiva.
- Las retenciones de no declarantes que corresponde a cada comunidad y el total nacional de estas retenciones, también del último año para el cual se disponga de liquidación definitiva.
- Los derechos reconocidos netos por retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados por el IRPF, contabilizados en el mismo año que se tome para los datos anteriores.

Debido a que las entregas a cuenta se calculan los meses de julio y septiembre del año anterior al cual corresponde el rendimiento cedido (año n-1), la última liquidación disponible en el momento del cálculo de las entregas a cuenta es la del año n-3. Como consecuencia, los datos reales utilizados en el cálculo las dos primeras razones se corresponden con tres años antes del ejercicio para el cual se calculan las entregas a cuenta.

El elemento al que se aplican los índices de actualización, esto es la previsión presupuestaria de ingresos de IRPF por retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados, no es público. En la documentación que acompaña al proyecto de ley de presupuestos generales del Estado se encuentra la previsión de recaudación total, que es la suma de la recaudación por retenciones y pagos a cuenta, por un lado, y la cuota diferencial, por otro; que no es sino el resultado recaudatorio neto de la campaña de autoliquidaciones del IRPF que se desarrolla en el ejercicio, correspondiente al IRPF devengado en el ejercicio anterior.

Respecto de las razones de cuotas, de la redacción de la ley se debe entender que la estimación se refiere al año para el cual se calcula la entrega a cuenta. Sin embargo, lo cierto es que en el momento de calcular las entregas a cuenta:

- La AGE no puede estar segura de cuáles van a ser las modificaciones normativas aprobadas por cada comunidad para el año n (año para el cual se calcula la entrega a cuenta). Esto es debido a que estas modificaciones normativas se introducen generalmente en leyes que se aprueban al final del

año n-1. Solamente se pueden conocer de forma cierta las modificaciones normativas vigentes en el año n-1 respecto al último año liquidado (n-3).

- Los últimos datos reales sobre la cuota autonómica se refieren al último año liquidado (n-3). Para aplicar la ley, la AGE debería hacer una estimación del rendimiento de la cuota autonómica del año n bajo dos escenarios normativos a partir de los datos de n-3.

La realidad es que el mandato legal para que la AGE calcule unas razones de cuotas está basado en dos hipótesis implícitas que no se producen en la práctica. Por un lado, que la AGE cuente con información perfecta sobre el ejercicio de la competencia normativa en el año para el que se calcula la entrega a cuenta.

La segunda hipótesis es que el impacto de medidas normativas en el año n-3 (último para el que se conocen datos ciertos) puede ser trasladado de forma directa a la estimación de la cuota autonómica del año n. La realidad muestra que en un periodo de tres años se suelen producir cambios en las estructuras de bases tributarias de suficiente calado para que esta hipótesis no sea cierta.

A las dificultades mencionadas para cumplir con el objetivo de la ley se añade la falta de información a las CC. AA. de los cálculos que realiza la AGE para determinar las entregas a cuenta del IRPF de cada año. Las comunicaciones de las entregas a cuenta que reciben las CC. AA., así como la información complementaria que las acompaña, no incluyen ni el valor de la razón de cuotas que se ha aplicado ni información sobre los datos que se hayan podido utilizar para determinar el índice.

### **3. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE EL RENDIMIENTO CEDIDO DEL IRPF A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Los datos que se publican sobre el IRPF cedido a las CC. AA. proceden del Ministerio de Hacienda. Dentro de este ministerio, son dos las unidades que proporcionan esta información: la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (SGFAL) y la AEAT.

La principal fuente sobre el rendimiento cedido a las CC. AA. en IRPF es el documento de liquidación del sistema de financiación de las CC. AA. de régimen común, que publica la SGFAL todos los años con ocasión de la práctica de esta liquidación. En este documento se encuentran los siguientes datos:

- El rendimiento definitivo del IRPF cedido a las CC. AA., con separación entre sus tres principales componentes: la cuota líquida, los pagos a cuenta efectuados por los no declarantes y el término que agrupa al resto de conceptos que forman parte del rendimiento cedido.
- El rendimiento cedido que hubiera resultado de no haber ejercido las CC. AA. su capacidad normativa. Este dato aparece en el cálculo de la recaudación normativa autonómica que se utiliza para determinar el Fondo de Garantía de

Servicios Públicos Fundamentales. La documentación anexa a la liquidación del sistema no ofrece ninguna información sobre cómo se realiza este cálculo.

- Las entregas a cuenta por IRPF recibidas por las CC. AA. en el año que se liquida.

La segunda fuente de información elaborada por la SGFAL es el libro sobre tributación autonómica, publicado todos los años. Esta publicación electrónica analiza de forma pormenorizada, sistemática y homogénea la normativa tributaria de las CC. AA. de régimen común, tanto respecto de los tributos cedidos como de los tributos propios.

Una tercera fuente de información es la publicación anual por parte de la AEAT de la estadística de declarantes del IRPF. En ella se encuentra información por CC. AA., sobre la cuota líquida autonómica y los importes aplicados por los contribuyentes en concepto de deducciones autonómicas. No obstante, esta fuente presenta varios inconvenientes que reducen su potencial utilidad<sup>6</sup>.

Adicionalmente, hay que referirse a otras dos fuentes complementarias. Por un lado, los informes de recaudación tributaria que publica la AEAT, tanto la serie de informes mensuales como el informe anual, que ofrecen la recaudación por CC. AA. de los tributos gestionados por la AEAT, así como gran cantidad de información relevante para el análisis recaudatorio de estos tributos. Por otro lado, las estadísticas de ejecución del presupuesto que publica mensualmente la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, en las que se encuentran los pagos realizados a las CC. AA. por aplicación del sistema de financiación autonómica.

A partir de las fuentes citadas se han obtenido los datos sobre el rendimiento cedido del IRPF en 2016, que posibilitan analizar la aplicación del régimen de entregas a cuenta y liquidación definitiva. Las entregas a cuenta del IRPF del año 2016 fueron calculadas en el mes de julio del año 2015. Como consecuencia, la información utilizada para este cálculo fue la liquidación definitiva del IRPF del año 2013 y la normativa autonómica del IRPF vigente en el año 2015.

#### **4. EL ANÁLISIS DE LAS ENTREGAS A CUENTA CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2016**

En este apartado se explican los cálculos realizados para obtener la información que permite realizar los análisis que se recogen en el siguiente apartado. En el primer subapartado se calculan los dos cocientes aplicados en la determinación de las entregas a cuenta realizadas en el año 2016. Los otros tres subapartados se dedican a explicar la

---

<sup>6</sup> En particular, la aplicación del criterio del secreto estadístico hace que la información sobre deducciones autonómicas no sea completa. Por otro lado, la estructura de los tramos de base que se utiliza en esta estadística es muy diferente de las tarifas autonómicas reales; además, solamente se proporciona información relativa a la cuota autonómica y no del resto de elementos que forman parte del rendimiento cedido del IRPF.

información utilizada para el análisis de la tercera razón que forma parte del cálculo de las entregas a cuenta, aquella para la que se utiliza la expresión “razón de cuotas”, esto es, la que se determina por la AGE en función del ejercicio de la capacidad normativa autonómica en el IRPF.

En concreto, en el segundo subapartado se resume el ejercicio de la competencia normativa autonómica en el IRPF entre los años 2013, año del que se toman los datos para calcular la entrega a cuenta de 2016, y 2015, último año respecto del cual en el momento de calcular las entregas a cuenta de 2016 existía información sobre el ejercicio de la capacidad normativa autonómica. En el tercer subapartado se estiman las razones de cuotas implícitas en las entregas a cuenta del IRPF del año 2016, de acuerdo con la hipótesis que se explica en este subapartado. Finalmente, en el cuarto subapartado se hace una estimación de la razón de cuotas que hubiera resultado de haber dispuesto en el mes de julio de 2015 de la información necesaria para calcular el ratio de cuotas que pide la ley del sistema, aquel que mide la “Relación entre la estimación de la cuota autonómica de la Comunidad Autónoma *i* resultante de aplicar modificaciones normativas aprobadas por ella para el año (2016), respecto al último año conocido (2013), e igual estimación sin considerar dichas modificaciones” (artículo 12, Ley 22/2009).

#### 4.1. CÁLCULO DE LAS DOS RAZONES QUE UTILIZAN DATOS PÚBLICOS

En el cuadro 1 se recoge la información necesaria para el cálculo de las dos primeras razones que componen el cálculo de las entregas a cuenta del año 2016.

**Cuadro 1. Información sobre el IRPF de 2013**

(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	Liquidación del IRPF 2013			
	Cuota líquida	RND	INDi	Total
Cataluña	6.839.188,59	416.008,25	135.898,61	7.391.095,45
Galicia	1.647.310,00	120.405,83	39.933,74	1.807.649,57
Andalucía	3.829.202,60	269.107,22	74.418,44	4.172.728,26
Principado de Asturias	818.352,20	47.840,17	9.813,42	876.005,79
Cantabria	416.236,96	31.084,90	6.000,45	453.322,31
La Rioja	224.807,76	12.112,00	3.591,24	240.511,00
Región de Murcia	706.209,84	46.283,88	11.295,89	763.789,61
C. Valenciana	2.655.064,67	171.368,24	57.793,73	2.884.226,64
Aragón	1.042.986,15	57.309,77	12.842,87	1.113.138,79
Castilla-La Mancha	1.007.626,95	69.376,48	14.409,98	1.091.413,41
Canarias	1.017.841,87	94.781,65	27.664,45	1.140.287,97
Extremadura	461.058,23	28.497,73	7.333,80	496.889,76
Illes Balears	760.167,24	53.114,25	15.291,36	828.572,85
Madrid	7.857.371,29	327.489,12	143.414,09	8.328.274,50
Castilla y León	1.644.665,26	100.054,72	30.852,88	1.775.572,86
<b>Total CC AA</b>	<b>30.928.089,61</b>	<b>1.844.834,21</b>	<b>590.554,95</b>	<b>33.363.478,77</b>
<b>CCAA más AGE</b>	<b>62.488.581,70</b>	<b>3.696.860,52</b>		
Derechos reconocidos por retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados 2013		70.665.000,00		

**Fuentes:**

Datos sobre el rendimiento del IRPF: cuotas líquidas (con ejercicio de capacidad normativa), RND y término INDi: liquidación del sistema de financiación 2013

Derechos reconocidos por retenciones, pagos cta y fraccionados 2013: AEAT, Informe anual de recaudación 2015, cuadro 2.9, página 33

**Nota:**

Conforme a la normativa vigente del IRPF, el concepto "retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados" recogido en la Ley del sistema equivale al actual concepto "retenciones e ingresos a cuenta"

A partir de esta información se han realizado los cálculos que se muestran en el cuadro 2:

**Cuadro 2. Cálculo de las dos primeras razones. IRPF 2013**

Comunidades Autónomas	Liquidación del IRPF 2013		$\frac{CL_i(ua) + RND_i(ua)}{CL(ua) + RND(ua)}$	Producto de dos primeras razones * 0,98
	Cuota líquida	RND		
Cataluña	6.839.188,59	416.008,25	0,109619	0,100617
Galicia	1.647.310,00	120.405,83	0,026709	0,024516
Andalucía	3.829.202,60	269.107,22	0,061922	0,056837
Principado de Asturias	818.352,20	47.840,17	0,013087	0,012012
Cantabria	416.236,96	31.084,90	0,006759	0,006204
La Rioja	224.807,76	12.112,00	0,003580	0,003286
Región de Murcia	706.209,84	46.283,88	0,011369	0,010435
C. Valenciana	2.655.064,67	171.368,24	0,042705	0,039198
Aragón	1.042.986,15	57.309,77	0,016624	0,015259
Castilla-La Mancha	1.007.626,95	69.376,48	0,016273	0,014937
Canarias	1.017.841,87	94.781,65	0,016811	0,015430
Extremadura	461.058,23	28.497,73	0,007397	0,006790
Illes Balears	760.167,24	53.114,25	0,012288	0,011279
Madrid	7.857.371,29	327.489,12	0,123666	0,113510
Castilla y León	1.644.665,26	100.054,72	0,026361	0,024196
<b>Total CC AA</b>	<b>30.928.089,61</b>	<b>1.844.834,21</b>	<b>0,495170</b>	<b>0,454505</b>
<b>CCAA más AGE</b>	<b>62.488.581,70</b>	<b>3.696.860,52</b>		
Derechos reconocidos por retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados 2013, término RPC		70.665.000,00		
Índice de discrepancia entre la cuota líquida total y las retenciones e ingresos a cuenta 2013		$\frac{CL(ua) + RND(ua)}{RPC(ua)}$	0,936609	

**Fuente:**

Elaboración propia a partir de los datos recogidos en el cuadro 1

En la tercera columna aparece la razón de rendimiento autonómico de cada una de las CC. AA., que se calcula con la información recogida en las columnas anteriores. En la línea inferior del cuadro se encuentra la razón de ajuste a recaudación, esto es, el índice de discrepancia entre la cuota líquida total y las retenciones e ingresos a cuenta, igual para todas las CC. AA. (0,936609). Por último, en la cuarta columna aparece el resultado de multiplicar las razones anteriores por el índice 0,98 de entregas a cuenta.

#### 4.2. EL EJERCICIO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LA CAPACIDAD NORMATIVA EN EL IRPF ENTRE 2013 Y 2015

Debido a que la diferencia en el ejercicio de la capacidad normativa entre los años 2013 y 2015 constituye el elemento que determina la razón de cuotas aplicada a cada comunidad autónoma, resulta necesario presentar un análisis de esta diferencia. Este análisis tiene que ser aproximado y de carácter cualitativo. Debe ser aproximado porque no se dispone de información con la precisión necesaria sobre el resultado recaudatorio del ejercicio de la capacidad normativa que permita hacer un análisis exacto. Y debe ser cualitativo, porque la información disponible no permite cuantificar el efecto del ejercicio de la capacidad normativa dentro de un margen de error que no afecte a las conclusiones.

En el cuadro 3 se recoge el resumen del resultado de las medidas normativas adoptadas por las CC. AA. entre los años 2013 y 2015, con las limitaciones señaladas.

**Cuadro 3. Cambios en la normativa autonómica en IRPF entre 2013 y 2015**

Comunidad autónoma	Efectos sobre la recaudación de los cambios en la normativa autonómica					
	Situación en 2014 respecto a 2013. Cambios en:			Situación en 2015 respecto a 2014. Cambios en:		
	Tarifa	Mínimos	Deducciones	Tarifa	Mínimos	Deducciones
Cataluña	Sin cambio	Sin cambio	Reducción	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Galicia	Reducción	Sin cambio	Reducción	Sin cambio	Sin cambio	Reducción
Andalucía	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Principado de Asturias	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Indeterminado	Sin cambio	Reducción
Cantabria	Indeterminado	Reducción	Reducción	Reducción	Incremento	Sin cambio
La Rioja	Sin cambio	Sin cambio	Incremento	Indeterminado	Sin cambio	Sin cambio
Región de Murcia	Incremento	Sin cambio	Sin cambio	Reducción	Sin cambio	Sin cambio
C. Valenciana	Sin cambio	Sin cambio	Reducción	Reducción	Sin cambio	Reducción
Aragón	Sin cambio	Sin cambio	Reducción	Indeterminado	Sin cambio	Reducción
Castilla-La Mancha	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Reducción	Sin cambio	Sin cambio
Canarias	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Reducción	Sin cambio	Sin cambio
Extremadura	Sin cambio	Sin cambio	Reducción	Indeterminado	Sin cambio	Reducción
Illes Balears	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Reducción	Reducción	Reducción
Madrid	Reducción	Sin cambio	Incremento	Reducción	Reducción	Sin cambio
Castilla y León	Sin cambio	Sin cambio	Reducción	Reducción	Sin cambio	Sin cambio

**Fuente:**

Elaboración propia a partir de la información recogida en los libros de tributación autonómica

A partir de la información recogida en los libros sobre tributación autonómica<sup>7</sup> de los años 2014 y 2015 se ha calificado el resultado de las medidas adoptadas para cada comunidad y para cada uno de estos años, respecto de los tres elementos sobre los cuales se puede ejercer esta capacidad normativa: la tarifa autonómica, la determinación de los mínimos personales y familiares y las deducciones autonómicas.

Los posibles valores asignados son cuatro. “Sin cambio”, cuando la comunidad no ha adoptado ninguna medida normativa, “Reducción”, cuando las medidas normativas deberían suponer una reducción de la recaudación, “Incremento”, cuando las medidas normativas deberían suponer un incremento de la recaudación e “Indeterminado”, cuando no es posible, a priori, definirse sobre si las medidas normativas adoptadas supondrán un incremento o una disminución de la recaudación. A continuación, se explican los criterios utilizados en la redacción del cuadro anterior.

Con carácter previo a la presentación de estos criterios, es necesario poner de manifiesto que los cambios en las tarifas autonómicas tienen efectos diferentes sobre la recaudación en función de dos aspectos. El primero es, como es lógico, el tipo

<sup>7</sup> La segunda de las fuentes de información mencionadas en el apartado 2.

impositivo autonómico aplicable, de forma que cuanto mayor sea este tipo autonómico respecto del tipo impositivo que se utilice como referencia más aumentará la recaudación y cuanto menor sea respecto del tipo impositivo de referencia más disminuirá la recaudación.

Sin embargo, el aspecto más importante es la base liquidable total a la que se aplica el tipo impositivo, que es función tanto del nivel de la base como del número de liquidaciones que alcanzan ese nivel de base liquidable. En estas dos variables se observan diferencias sustanciales entre CC. AA, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar el efecto del ejercicio de la competencia normativa en el IRPF. En el anexo se desarrolla este argumento. Estos datos muestran que, para analizar la capacidad recaudatoria de los cambios en las tarifas autonómicas del IRPF, no solamente hay que tener en cuenta los tipos impositivos, sino también la base liquidable sobre la que se aplican, que puede ser muy distinta según las CC. AA.

En cuanto a las medidas adoptadas por las CC. AA. entre 2013 y 2015 en materia de tarifa autonómica, lo más relevante es que once comunidades rebajaron el tipo impositivo aplicable al tramo inferior de base liquidable (hasta 12.450 euros). En concreto:

- Las comunidades de Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Canarias, Islas Baleares y Madrid lo redujeron al 9,5%.
- Las comunidades de Asturias, Murcia, Aragón y Castilla y León lo redujeron al 10%.
- La Comunidad de Extremadura lo redujo al 10,5%

Esta medida vino acompañada en algunos casos por una elevación general de tipos en tramos medios y altos:

- Las comunidades de La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura incrementaron tipos en tramos de bases medias y altas, de forma no homogénea entre ellas.
- El Principado de Asturias incrementó el tipo aplicable a las bases superiores a 70.000 euros.
- Las comunidades de Aragón e Islas Baleares incrementaron los tipos aplicables a las bases medias.

Las comunidades que no realizaron esta compensación fueron:

- La Comunidad de Cantabria que elevó los tipos en las bases medias, pero los disminuyó en las bases altas
- La Comunidad de Madrid, que acompañó la rebaja del tipo mínimo con una bajada de los tipos en las bases medias y altas.
- La Comunidad de Castilla y León que no modificó ningún otro tipo de la tarifa autonómica.

Respecto de las comunidades no mencionadas:

- Las comunidades de Cataluña y Andalucía no modificaron la tarifa autonómica.
- La Comunidad de Galicia disminuyó el tipo mínimo al 11,5%, pero esta medida solamente es aplicable a los contribuyentes con rendimientos inferiores a 17.707 euros.
- La Comunidad Valenciana redujo ligeramente todos los tipos aplicables en la tarifa autonómica.

Con esta información, se ha decidido:

- Calificar como efecto indeterminado el que resulta de la rebaja del tipo mínimo compensada con una elevación de los tipos medios y altos.
- Calificar como reducción el efecto que resulta de la disminución del tipo mínimo que no esté acompañada de una elevación de los tipos medios y altos.

En el caso de los cambios en la normativa reguladora de los mínimos personales y familiares, solamente dos comunidades, Islas Baleares y Madrid, presentaban en 2015 una normativa distinta a la aplicable en 2013. En ambos casos, estas medidas suponen una disminución de la recaudación. En el caso de la Comunidad de Cantabria, la rebaja de los mínimos acordada para el ejercicio 2014 fue revocada en el ejercicio 2015.

En lo que atañe a las deducciones autonómicas, fueron once comunidades las que adoptaron diversas medidas normativas. A pesar de que estas medidas son muy variadas y diferentes entre CC. AA., la calificación por comunidad de su efecto neto en la recaudación es relativamente clara y es la que aparece en el cuadro 4.

**Cuadro 4. Resumen de los cambios en la normativa autonómica en IRPF entre 2013 y 2015**

Comunidad autónoma	Efecto de los cambios en la tarifa (2015/2013)	Efecto de los cambios en los mínimos (2015/2013)	Efecto de los cambios en deducciones (2015/2013)	Efecto del total de las medidas normativas (2015/2013)
Cataluña	Sin cambio	Sin cambio	Reducción	Reducción
Galicia	Reducción	Sin cambio	Reducción	Reducción
Andalucía	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Principado de Asturias	Indeterminado	Sin cambio	Reducción	Reducción
Cantabria	Reducción	Sin cambio	Reducción	Reducción
La Rioja	Indeterminado	Sin cambio	Incremento	Incremento
Región de Murcia	Indeterminado	Sin cambio	Sin cambio	Indeterminado
C. Valenciana	Reducción	Sin cambio	Reducción	Reducción
Aragón	Indeterminado	Sin cambio	Reducción	Reducción
Castilla-La Mancha	Reducción	Sin cambio	Sin cambio	Reducción
Canarias	Reducción	Sin cambio	Sin cambio	Reducción
Extremadura	Indeterminado	Sin cambio	Reducción	Reducción
Illes Balears	Reducción	Reducción	Reducción	Reducción
Madrid	Reducción	Reducción	Incremento	Reducción
Castilla y León	Reducción	Sin cambio	Reducción	Reducción

**Fuente:**

Elaboración propia a partir de la información recogida en los libros de tributación autonómica

#### 4.3. ESTIMACIÓN DE LA RAZÓN DE CUOTAS APLICADA EN LAS ENTREGAS A CUENTA DE 2016

Como se ha explicado, la AGE no publica el dato sobre la previsión de recaudación por retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados, que la ley del sistema establece que debe aplicarse en el cálculo de las entregas a cuenta. A falta de este dato, la información disponible no permite determinar el valor de la razón de cuotas que la AGE ha aplicado en el cálculo de la entrega a cuenta del IRPF de cada comunidad autónoma.

Para solventar este problema y disponer del valor de la razón de cuotas que se encuentra implícita en las entregas a cuenta del año 2016, se ha aplicado el siguiente supuesto, basado en el hecho de que la Comunidad de Andalucía no adoptó ninguna medida normativa en materia del IRPF entre los años 2013 y 2015:

- La razón de cuotas aplicada en el cálculo de la entrega a cuenta del IRPF de 2016 a Andalucía tiene valor 1.

A partir de este supuesto y con los datos presentados en los cuadros 1 a 3 puede calcularse que la previsión de recaudación de IRPF utilizada ascendió a 77.058,70 millones de euros y, dado que esta previsión es igual para todas las CC. AA., puede determinarse la razón de cuotas para las CC. AA. distintas de Andalucía.

El resultado se muestra en el cuadro 5.

**Cuadro 5. Cálculo de las razones de cuotas implícitas. Entregas a cuenta 2016**

Comunidades Autónomas	Producto de dos primeras razones * 0,98	Entrega a cuenta 2016	(Miles de euros)	
			Término Prev Rec *	Razón de cuotas
Cataluña	0,100617	7.753.104,93	77.055.815,93	0,999963
Galicia	0,024516	1.873.131,34	76.405.777,57	0,991527
Andalucía	0,056837	4.379.767,65	77.058.702,84	1,000000
Principado de Asturias	0,012012	882.204,82	73.442.072,08	0,953067
Cantabria	0,006204	449.145,74	72.396.977,65	0,939504
La Rioja	0,003286	251.326,79	76.484.134,29	0,992544
Región de Murcia	0,010435	790.788,70	75.779.857,80	0,983404
C. Valenciana	0,039198	2.997.945,42	76.482.239,00	0,992519
Aragón	0,015259	1.105.014,92	72.418.280,61	0,939781
Castilla-La Mancha	0,014937	1.074.155,28	71.914.264,12	0,933240
Canarias	0,015430	1.120.423,69	72.611.320,09	0,942286
Extremadura	0,006790	526.133,94	77.491.897,84	1,005622
Illes Balears	0,011279	820.722,56	72.766.379,39	0,944298
Madrid	0,113510	8.264.276,83	72.806.497,74	0,944819
Castilla y León	0,024196	1.739.947,29	71.910.086,06	0,933186
<b>Total CC AA</b>	<b>0,454505</b>	<b>34.028.089,90</b>	<b>77.058.702,84</b>	

**Fuentes:**

Primera columna de datos, cuadro 2

Entregas a cuenta 2016: liquidación del sistema 2016

Los datos del cuadro muestran que el índice de cuotas líquidas se encuentra próximo a 1 en la mayoría de los casos. En seis comunidades este índice está en el rango del 0,95 – 1 y ninguna comunidad presenta un valor inferior a 0,93. El valor inferior corresponde a Castilla y León con 0,9332, y solamente una comunidad presenta una razón de cuotas líquidas con valor superior a 1, Extremadura con un 1,006.

#### 4.4. ESTIMACIÓN DE LA RAZÓN DE CUOTAS QUE SE HUBIERA APLICADO DE HABER DISPUESTO DE INFORMACIÓN SOBRE EL RENDIMIENTO CEDIDO DEL IRPF DE 2016

Con la finalidad de contar con datos que permitan un mejor análisis del efecto de las razones de cuotas en las entregas a cuenta del IRPF, se ha realizado un cálculo de la razón que, para cada comunidad autónoma, hubiera correspondido aplicar en el caso de

haberse dispuesto de información perfecta sobre el efecto recaudatorio de las medidas normativas autonómicas vigentes en 2016. Esto es, con la información contenida en la liquidación definitiva del IRPF cedido de 2016, se han calculado las razones de cuotas que hubieran resultado de comparar el efecto del ejercicio de la competencia normativa en el IRPF en 2013 con el efecto de este ejercicio en 2016. La fórmula utilizada para calcular esta razón de cuotas es la siguiente:

$$\text{Razón de cuotas con datos 2016} = 1 + \left( \left( \frac{\text{Efecto ejercicio 2016}}{\text{Rmto tarifa sin ejercicio 2016}} \right) - \left( \frac{\text{Efecto ejercicio 2013}}{\text{Rmto tarifa sin ejercicio 2013}} \right) \right)$$

En el cuadro 6 se recoge la información sobre el ejercicio de la competencia normativa en el IRPF en 2013 y 2016. En las dos primeras columnas aparecen los datos del ejercicio 2013, esto es, la diferencia entre el rendimiento cedido con y sin ejercicio de la competencia normativa y el porcentaje que esta diferencia supone sobre el rendimiento cedido sin ejercicio de la competencia normativa. En las siguientes dos columnas se recogen estos datos respecto del ejercicio 2016 y en la quinta columna aparece la razón de cuotas que hubiera resultado de aplicar la información anterior.

**Cuadro 6. Efecto recaudatorio del ejercicio de la competencia normativa en IRPF 2013 y 2016**

*(Miles de euros)*

	Efecto ejerc. comp. norm. Año 2013	% Efecto /Rmto IRPF sin ejercicio	Efecto ejerc. comp. norm. Año 2016	% Efecto /Rmto IRPF sin ejercicio
Cataluña	-11.309,94	-0,15%	291.174,10	3,48%
Galicia	-14.762,99	-0,81%	13.603,99	0,70%
Andalucía	12.572,89	0,30%	120.471,10	2,64%
Principado de Asturias	-671,88	-0,08%	5.511,99	0,62%
Cantabria	-721,85	-0,16%	-663,34	-0,14%
La Rioja	-6.874,69	-2,78%	2.455,04	0,90%
Región de Murcia	-1.255,46	-0,16%	32.027,78	3,86%
C. Valenciana	-34.361,79	-1,18%	95.832,98	2,76%
Aragón	-738,30	-0,07%	42.889,53	3,70%
Castilla-La Mancha	-8.341,11	-0,76%	-8.080,33	-0,70%
Canarias	-34.482,14	-2,94%	-28.425,13	-2,21%
Extremadura	-2.698,77	-0,54%	33.711,47	6,56%
Illes Balears	-5.818,29	-0,70%	22.649,46	2,19%
Madrid	-247.986,48	-2,89%	-484.084,36	-4,84%
Castilla y León	-42.025,73	-2,32%	-70.219,71	-3,79%

**Fuente:**

Elaboración propia a partir de la información contenida en las liquidaciones del sistema de financiación 2103 y 2016

Para realizar el análisis de la diferencia entre las entregas a cuenta reales de 2016 y las que hubieran resultado de no haber aplicado la razón de cuotas en su cálculo se ha elaborado el cuadro 7, que recoge:

- Las entregas a cuenta del IRPF realmente pagadas a las CC. AA. en 2016.
- Las razones de cuotas aplicadas en su cálculo que se han estimado en el apartado anterior.
- La entrega a cuenta de cada comunidad que hubiera resultado de aplicar un índice igual a 1 a todas las CC. AA., y
- La diferencia entre esta entrega a cuenta calculada y la real, tanto en términos absolutos como también en porcentaje sobre la entrega a cuenta sin el efecto de la razón de cuotas.

El primer resultado que se observa es que el Estado pagó a las CC. AA. por entregas a cuenta 995 millones de euros menos de lo que hubiera resultado de no aplicar las razones de cuotas. Para el conjunto de las CC. AA., la entrega a cuenta realmente pagada fue un 3,4% inferior a la que hubiera resultado de no haberse aplicado estas razones. La mayor rebaja, en términos porcentuales, se produjo en las comunidades de Castilla y León y Castilla-La Mancha (un 6,7%).

Con la finalidad de analizar si estos resultados son coherentes con la información disponible en el momento de calcular las entregas a cuenta respecto del ejercicio de la capacidad normativa por parte de las CC. AA., se ha elaborado el cuadro 8. En él se recoge, en términos porcentuales, el peso relativo de la diferencia entre las entregas a cuenta realmente practicadas y las que resultarían de no aplicar la razón de cuotas. Se han añadido los efectos del ejercicio de la capacidad normativa en el periodo 2013-2015 de las diferentes comunidades autónomas.

Los datos que aparecen en el cuadro parecen ser bastante coherentes con el efecto del uso de la capacidad normativa por parte de las CC. AA.

En aquellas CC. AA. que aplicaron modificaciones en la tarifa que generan una reducción de la recaudación, el porcentaje de reducción es superior a la media, que es el -3,4%. Las dos excepciones a esta regla son las comunidades de Galicia y Valenciana. En el caso de la Comunidad de Galicia parece lógico, ya que la reducción en la tarifa tenía un alcance limitado y en el caso de la Comunidad Valenciana también se puede explicar por el hecho de que la reducción de los tipos de su tarifa era mucho menor que en el resto de CC. AA.

Sin embargo, también se observan tres comportamientos raros. En el caso de Extremadura, comunidad que aplicó una reducción del tipo aplicable a las rentas más bajas y otras medidas sobre las deducciones autonómicas que, en su conjunto, deberían reducir su recaudación, es la única comunidad que presenta un porcentaje positivo en la segunda columna. En sentido contrario, las comunidades de La Rioja, con un efecto neto de incremento recaudatorio, y Murcia, con un efecto neto indeterminado, muestran porcentajes negativos.

**Cuadro 7. Diferencia entre las entregas a cuenta 2016 pagadas y las que resultarían de no aplicar la razón de cuotas en su cálculo**

(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	Entrega a cuenta 2016 realmente pagada	Razón de cuotas	Entrega a cuenta 2016 sin aplicar razón de cuotas	Diferencia	
				Total	%
Cataluña	7.753.104,93	0,999963	7.753.395,40	-290,47	0,00%
Galicia	1.873.131,34	0,991527	1.889.138,18	-16.006,84	-0,85%
Andalucía	4.379.767,65	1,000000	4.379.767,65	0,00	0,00%
Principado de Asturias	882.204,82	0,953067	925.648,71	-43.443,89	-4,69%
Cantabria	449.145,74	0,939504	478.066,75	-28.921,01	-6,05%
La Rioja	251.326,79	0,992544	253.214,82	-1.888,03	-0,75%
Región de Murcia	790.788,70	0,983404	804.133,88	-13.345,18	-1,66%
C. Valenciana	2.997.945,42	0,992519	3.020.541,61	-22.596,19	-0,75%
Aragón	1.105.014,92	0,939781	1.175.822,12	-70.807,20	-6,02%
Castilla-La Mancha	1.074.155,28	0,933240	1.150.995,75	-76.840,47	-6,68%
Canarias	1.120.423,69	0,942286	1.189.048,71	-68.625,02	-5,77%
Extremadura	526.133,94	1,005622	523.192,75	2.941,19	0,56%
Illes Balears	820.722,56	0,944298	869.135,12	-48.412,56	-5,57%
Madrid	8.264.276,83	0,944819	8.746.945,29	-482.668,46	-5,52%
Castilla y León	1.739.947,29	0,933186	1.864.524,00	-124.576,71	-6,68%
<b>Total CC AA</b>	<b>34.028.089,90</b>		<b>35.023.570,74</b>	<b>-995.480,84</b>	
<b>Fuente:</b>				Media	-3,36%

Elaboración propia a partir de los cuadros anteriores

**Cuadro 8. Análisis de la diferencia entre las entregas a cuenta 2016**

(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	Diferencia entregas cta 2016		Efecto de los cambios en la tarifa (2015/2013)	Efecto de los cambios en los mínimos (2015/2013)	Efecto de los cambios en deducciones (2015/2013)	Efecto del total de las medidas normativas (2015/2013)
	Total	%				
Cataluña	-290,47	0,00%	Sin cambio	Sin cambio	Reducción	Reducción
Galicia	-16.006,84	-0,85%	Reducción	Sin cambio	Reducción	Reducción
Andalucía	0,00	0,00%	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Principado de Asturias	-43.443,89	-4,69%	Indeterminado	Sin cambio	Reducción	Reducción
Cantabria	-28.921,01	-6,05%	Reducción	Sin cambio	Reducción	Reducción
La Rioja	-1.888,03	-0,75%	Indeterminado	Sin cambio	Incremento	Incremento
Región de Murcia	-13.345,18	-1,66%	Indeterminado	Sin cambio	Sin cambio	Indeterminado
C. Valenciana	-22.596,19	-0,75%	Reducción	Sin cambio	Reducción	Reducción
Aragón	-70.807,20	-6,02%	Indeterminado	Sin cambio	Reducción	Reducción
Castilla-La Mancha	-76.840,47	-6,68%	Reducción	Sin cambio	Sin cambio	Reducción
Canarias	-68.625,02	-5,77%	Reducción	Sin cambio	Sin cambio	Reducción
Extremadura	2.941,19	0,56%	Indeterminado	Sin cambio	Reducción	Reducción
Illes Balears	-48.412,56	-5,57%	Reducción	Reducción	Reducción	Reducción
Madrid	-482.668,46	-5,52%	Reducción	Reducción	Incremento	Reducción
Castilla y León	-124.576,71	-6,68%	Reducción	Sin cambio	Reducción	Reducción

**Fuente:**

Elaboración propia a partir de los cuadros anteriores

#### 4.5. ANÁLISIS DE LA ESTIMACIÓN DE LA RAZÓN DE CUOTAS CALCULADA CON INFORMACIÓN DE LA LIQUIDACIÓN DEL AÑO 2016.

El objetivo de la ley que regula el sistema de financiación autonómica es que la razón de cuotas que se incorpora en el cálculo de las entregas a cuenta del IRPF estime el efecto diferencial del ejercicio de la capacidad normativa en este impuesto con referencia al año para el que se calculan las entregas a cuenta. Por ello, a pesar de la imposibilidad real de cumplir con este objetivo, es relevante analizar en qué medida las razones de cuotas aplicadas en el año 2016 se ajustaron al resultado final del ejercicio de la capacidad normativa en ese año.

En el cuadro 9 se recoge el resultado del cálculo de unas entregas a cuenta por IRPF en el año 2016 calculadas con información de la liquidación real del año 2016, en la tercera columna, y su comparación con las entregas a cuenta reales. Puede observarse que la diferencia entre las entregas a cuenta reales y las calculadas con información real del año 2016 genera un efecto financiero a favor del Estado de 1.491 millones de euros, un 4,4% del total de la financiación a cuenta del IRPF en el año 2016. Además, el efecto es muy diferente entre CC. AA. Hay dos comunidades en que el valor de la quinta columna más que dobla a la media, Aragón e Islas Baleares, y solamente cuatro comunidades presentan un valor inferior a la media: Andalucía, Galicia, Cataluña y Madrid. La realidad es que la liquidación del IRPF en 2016 fue positiva en 3.836 millones de euros, un 10% del rendimiento total. Como se observa, de este 10% casi cuatro puntos se explican por el efecto de unas razones de cuotas que no aproximaron de forma correcta el efecto recaudatorio del ejercicio de la competencia normativa en ese año.

**Cuadro 9. Análisis de la diferencia entre las entregas a cuenta 2016 pagadas y calculadas con datos de ejercicio real de competencia normativa**

Comunidades Autónomas	Entrega a cuenta 2016 efectivamente pagada	Ratio de cuotas calculado con datos reales 2013 y 2016	Entrega a cuenta con ratio de cuotas calculado	Diferencia entre columnas 1 y 3	
				Total	%
Cataluña	7.753.104,93	1,036353	8.035.251,09	-282.146,16	-3,64%
Galicia	1.873.131,34	1,015121	1.917.703,33	-44.571,99	-2,38%
Andalucía	4.379.767,65	1,023400	4.482.254,28	-102.486,63	-2,34%
Principado de Asturias	882.204,82	1,006945	932.077,41	-49.872,59	-5,65%
Cantabria	449.145,74	1,000188	478.156,51	-29.010,77	-6,46%
La Rioja	251.326,79	1,036745	262.519,23	-11.192,44	-4,45%
Región de Murcia	790.788,70	1,040212	836.469,35	-45.680,65	-5,78%
C. Valenciana	2.997.945,42	1,039413	3.139.588,86	-141.643,44	-4,72%
Aragón	1.105.014,92	1,037624	1.220.061,63	-115.046,71	-10,41%
Castilla-La Mancha	1.074.155,28	1,000579	1.151.662,31	-77.507,03	-7,22%
Canarias	1.120.423,69	1,007287	1.197.713,75	-77.290,06	-6,90%
Extremadura	526.133,94	1,070989	560.333,92	-34.199,98	-6,50%
Illes Balears	820.722,56	1,028881	894.237,02	-73.514,46	-8,96%
Madrid	8.264.276,83	0,980503	8.576.407,02	-312.130,19	-3,78%
Castilla y León	1.739.947,29	0,985282	1.837.081,19	-97.133,90	-5,58%
<b>Total CC AA</b>	<b>34.028.089,90</b>		<b>35.521.516,89</b>	<b>-1.493.426,99</b>	<b>-4,39%</b>

Fuente:

Elaboración propia a partir de los cuadros anteriores

## **5. CONCLUSIONES GENERALES Y PROPUESTAS DE CAMBIO**

A la vista de los resultados recogidos en los apartados anteriores, pueden extraerse las siguientes conclusiones.

En primer lugar, la aplicación de las razones de cuotas previstas en la ley del sistema de financiación en las entregas a cuenta por IRPF del ejercicio 2016 no sirvió para su finalidad legal: aproximar el importe de estas entregas a cuenta al efecto real del ejercicio de la capacidad normativa autonómica en este impuesto. En realidad, generó un efecto contrario al deseado; en la mayoría de las CC. AA. hubiera debido aplicarse una razón de cuotas superior a 1, mientras que la realmente aplicada fue inferior a la unidad. Este mal comportamiento de las razones de cuotas no puede achacarse a una deficiente instrumentación de un procedimiento por parte de la AGE. Los datos presentados en este documento muestran que las razones de cuotas aplicadas en 2016 son coherentes con la información disponible en el momento de calcularlas acerca del ejercicio de la capacidad normativa en el IRPF por parte de las CC. AA. Sería necesario un estudio adicional para encontrar las causas de este mal comportamiento. La causa más probable es que se está aplicando un procedimiento para calcular las razones de cuotas que no logra capturar los efectos del ejercicio de la competencia normativa que son desconocidos en el momento de calcular estas razones.

En segundo lugar, el efecto financiero provocado por la aplicación de las razones de cuotas en 2016 fue claramente desfavorable para las CC. AA. De haberse aplicado razones de valor 1 a todas las CC. AA., estas habrían recibido cerca de 1.000 millones más de financiación provisional en 2016 y de haberse aplicado unas razones de cuotas coherentes con el efecto real en 2016, las CC. AA. habrían recibido cerca de 1.500 millones de euros más de financiación provisional. Los datos de la liquidación definitiva del año 2016 muestran que las CC. AA. tenían derecho a estos recursos en las entregas a cuenta de 2016.

En tercer lugar, la aplicación de las razones de cuotas en el cálculo de las entregas a cuenta del IRPF no es transparente. Por un lado, no se proporciona información sobre estas razones en los documentos que se remiten a las CC. AA. para comunicarles las entregas a cuenta. Por otro lado, no existe un procedimiento que permita a terceros distintos de los responsables de la AGE calcular para cada comunidad autónoma la razón de cuotas que se le ha aplicado.

La consecuencia práctica de todo lo explicado es que los responsables políticos autonómicos no tengan que responder por los efectos sobre la financiación por entregas a cuenta de IRPF de las medidas normativas adoptadas para ese año. Esto es, en el caso de adoptar medidas que reducen la recaudación, debido a que no es posible calcular el efecto negativo sobre las entregas a cuenta, la eventual dación de cuentas sobre la reducción de la recaudación se produce dos años después del ejercicio en que entran en vigor, con la liquidación definitiva de este ejercicio. Por otro lado, los contribuyentes tampoco se ven afectados por las medidas normativas en el IRPF en el ejercicio en que entran en vigor, sino que el efecto se produce el año siguiente, en el momento en que autoliquidan el impuesto.

Pasemos ahora a las propuestas. En este capítulo se ha puesto de manifiesto que el procedimiento que actualmente aplica el sistema de financiación para intentar corresponsabilizar a las CC. AA. por la adopción de medidas normativas en el IRPF, mediante la incorporación del efecto de estas medidas en el cómputo de las entregas a cuenta, funcionó de forma muy deficiente en el ejercicio 2016. Sin embargo, este hecho no debe llevar a la conclusión de que debe abandonarse este objetivo.

Como antecedente de mis sugerencias para orientar una reforma del sistema de entregas hay que referirse al trabajo de Cuenca (2017), en el que detallan tres opciones de mejora de las entregas a cuenta para el conjunto de tributos cedidos gestionados por la AEAT<sup>8</sup> y dos medidas para mejorar la corresponsabilidad autonómica en el IRPF<sup>9</sup>. Las opciones de mejora de las entregas a cuenta propuestas por el autor consisten en modificar el porcentaje de las entregas a cuenta en función de la recaudación real, atribuir a cada comunidad autónoma la recaudación en su territorio y adelantar un año la liquidación del sistema.

En una dirección similar, mis propuestas son las siguientes:

- Las entregas a cuenta por IRPF deberían seguir incorporando un ajuste que atienda al ejercicio de la capacidad normativa por parte de las CC. AA. en este impuesto. El procedimiento que se aplique para calcular este ajuste debería ser público y utilizar información accesible a terceros en el momento en que se aplique, de forma que pudiera ser replicable por cualquier interesado.
- La información sobre entregas a cuenta que publique la AGE debería contener la diferencia entre las entregas a cuenta que se hubieran percibido de no haberse ejercido la capacidad normativa y las que realmente se perciban. Debería informarse con el mayor desglose posible sobre las causas de estas diferencias.
- La aplicación del procedimiento no debería perjudicar el calendario actualmente establecido de comunicación de entregas a cuenta por la AGE a las CC. AA. La primera comunicación de entregas a cuenta se produce en la actualidad en el mes de julio del año anterior a su aplicación. En ese momento, la última información disponible sobre el ejercicio de la capacidad normativa es la de ese año, por lo que es esta información la que debería utilizarse para calcular estas entregas a cuenta. No obstante, debería establecerse un procedimiento que permita a las CC. AA. comunicar a la AGE las modificaciones normativas que prevean aplicar en el ejercicio de aplicación de las entregas a cuenta y que el cálculo de las entregas a cuenta responda a estas modificaciones normativas. Este procedimiento debería ser lo más automático posible, de forma que su aplicación no dependiera de la voluntad de las CC. AA. para aplicarlo, y contener un mecanismo transparente de cálculo, en la línea de la posterior propuesta sobre las retenciones y pagos a cuenta.

---

<sup>8</sup> Véase Cuenca (2017) p. 196.

<sup>9</sup> Véase Cuenca (2017) pp. 204 y 205.

- También debería establecerse un procedimiento para que la AGE, a la vista de la normativa realmente adoptada por las CC. AA. para el ejercicio siguiente, que generalmente se conoce a finales del ejercicio anterior, ajuste las entregas a cuenta a esta normativa. Este ajuste debería realizarse lo antes posible, aunque fuera ya iniciado el ejercicio de aplicación de las entregas a cuenta. La propuesta de Alain Cuenca en este punto consiste en la posibilidad de que el importe de estas entregas a cuenta pueda “corregirse hasta finales del año n-1 sobre la base de leyes aprobadas en esas fechas”<sup>10</sup>.
- Con la finalidad de incrementar la conciencia de los ciudadanos acerca del ejercicio de la competencia normativa en IRPF por parte de las CC. AA. se propone que el cálculo de las retenciones por rendimiento del trabajo personal refleje en cada ejercicio las medidas normativas que haya adoptado la comunidad autónoma de residencia del contribuyente en materia de tarifa autonómica y de mínimos personales y familiares. Esta propuesta es una concreción de la idea formulada por Cuenca, que “las retenciones por rendimientos del trabajo fueran diferentes según el domicilio fiscal del contribuyente”<sup>11</sup>. Como en el caso de las entregas a cuenta, el correcto ajuste de las retenciones al ejercicio de la capacidad normativa está limitado por la disponibilidad temporal de información sobre qué normativa autonómica es de aplicación en el ejercicio. Para salvar este inconveniente, debería establecerse un procedimiento transparente y que utilice datos públicos para determinar el ajuste a practicar en el momento temporal más cercano posible al momento en que se disponga de información sobre la normativa autonómica aplicable.

## Referencias

AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (2016): *Informe anual de recaudación tributaria 2015*, disponible en:

[https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La\\_Agencia\\_Tributaria/Memorias\\_y\\_estadisticas\\_tributarias/Estadisticas/Recaudacion\\_tributaria/Informes\\_anuales\\_de\\_Recaudacion\\_Tributaria/Ejercicio\\_2015/Ejercicio\\_2015.shtml](https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio/La_Agencia_Tributaria/Memorias_y_estadisticas_tributarias/Estadisticas/Recaudacion_tributaria/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2015/Ejercicio_2015.shtml)

AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (2019): *Estadística de declarantes del IRPF 2017*, disponible en:

[https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2017/home.html](https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2017/home.html)

CUENCA, A. (2017): “Las entregas a cuenta en la financiación de las Comunidades Autónomas: algunas opciones de mejora”, *Mediterráneo Económico*, vol. 30, pp. 191-210.

MINISTERIO DE HACIENDA (2017): *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Autonómica*, disponible en:

---

<sup>10</sup> Véase Cuenca (2017), p. 205.

<sup>11</sup> Véase Cuenca (2017), p. 205.

[https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018\\_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf)

SECRETARÍA GENERAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL (varios años): *Liquidaciones definitivas del sistema de financiación autonómica*, disponibles en: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAA/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

SECRETARÍA GENERAL DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL (varios años) *Libros sobre tributación autonómica*, disponibles en: <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/libro%20electronico%20tributacion.aspx>

## ANEXO

A la hora de analizar el efecto del ejercicio de la competencia normativa en el IRPF sobre la tarifa autonómica hay que tener en cuenta no solamente los cambios en la tarifa, sino también las bases imponibles afectadas y el número de liquidaciones situados en esas bases liquidables. Para explicar esta afirmación, se han elaborado dos cuadros con la información publicada por la AEAT en su estadística de los declarantes del IRPF de 2017.

En el primero de los cuadros se recoge la información sobre el número de liquidaciones y la base liquidable general, que es aquella sobre la que se aplican las tarifas estatal y autonómicas del IRPF. El desglose por tramos de rendimientos e imputaciones es el que aparece en la estadística de la AEAT.

**Cuadro 1. Datos de liquidaciones y bases. IRPF 2017**

	<b>Nº liquidaciones</b>	<b>Total base liquidable</b>	<b>Base liquidable media</b>
	Unidades	m. de euros	euros
Entre cero y 1.500,00 euros	836.937	36.151,43	43,00
Entre 1.500,00 y 6.000,00 euros	2.853.085	9.927.048,03	3.479,00
Entre 6.000,00 y 12.000,00 euros	2.359.422	18.581.882,35	7.876,00
Entre 12.000,00 y 21.000,00 euros	4.962.634	75.697.440,07	15.253,00
Entre 21.000,00 y 30.000,00 euros	3.270.952	77.378.476,17	23.656,00
Entre 30.000,00 y 60.000,00 euros	3.456.361	126.196.175,64	36.511,00
Entre 60.000,00 y 150.000,00 euros	687.596	49.288.029,11	71.682,00
Entre 150.000,00 y 601.000,00 euros	89.661	15.379.356,33	171.528,00
Más de 601.000,00 euros	9.237	6.898.781,00	746.864,00
<b>Total</b>	<b>18.525.885</b>	<b>379.383.340,13</b>	<b>20.333,00</b>

**Fuente:**

Elaboración propia a partir de la estadística de declarantes del IRPF 2017 disponible en:

[https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2017/home.html](https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2017/home.html)

En el caso de existir un tipo impositivo aplicable en el tramo entre cero y 1.500,00 euros, se aplicaría a todos los 18,5 millones de liquidaciones sobre la parte de su base liquidable comprendida entre cero y 1.500,00 euros:

- Sobre 1.500,00 euros de base liquidable, respecto de 17,69 millones de liquidaciones que superan esa base. Esto es, sobre una base liquidable total de 26.533 millones de euros, más
- Sobre la base liquidable real, respecto de los 0,84 millones de liquidaciones que no alcanzan los 1.500,00 euros. Esto es, 36 millones de euros.
- En total, se aplicaría sobre una base liquidable de 26.569 millones de euros.

En el caso de existir un tipo impositivo aplicable entre 60.000 y 150.000 euros, se aplicaría:

- Sobre la diferencia entre 60.000 y 150.000 euros (esto es, sobre 90.000 euros) de base liquidable, respecto de las casi 100.000 liquidaciones que superan los 150.000 euros. Esto es, sobre una base liquidable total de 8.900 millones de euros, más
- Sobre la diferencia entre 60.000 euros y la base liquidable real de los 0,69 millones de liquidaciones que tienen una base entre 60.000 y 150.000 euros. Esto es, sobre una base de 8.032 millones de euros.
- En total, se aplicaría sobre una base liquidable de poco menos de 17.000 millones de euros.

Por lo tanto, el primer tipo impositivo, que solamente grava un máximo de 1.500 euros de base por contribuyente, se aplica sobre una base total cercana al doble de la base total sobre la que se aplica el segundo tipo, que grava hasta 90.000 euros de base individual (una base individual 60 veces mayor). Como conclusión, las modificaciones en los tipos impositivos que se aplican en los tramos bajos de base liquidable tienen un efecto recaudatorio mucho mayor que las modificaciones sobre los tipos aplicados en tramos superiores de base liquidable.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que la estructura de bases liquidables generales es muy distinta entre CC. AA. El cuadro 2 muestra los porcentajes de liquidaciones y de base liquidable general total en el conjunto de CC. AA., en Extremadura y en Madrid.

**Cuadro 2. Porcentajes de liquidaciones y bases en tres comunidades autónomas. IRPF 2017**

	Total		Extremadura		Madrid	
	% liquidaciones	% base liquidable	% liquidaciones	% base liquidable	% liquidaciones	% base liquidable
Entre cero y 1.500,00 euros	4,52%	0,01%	6,96%	0,12%	3,19%	-0,02%
Entre 1.500,00 y 6.000,00 euros	15,40%	2,62%	22,59%	5,03%	10,42%	1,36%
Entre 6.000,00 y 12.000,00 euros	12,74%	4,90%	16,49%	8,10%	9,88%	2,96%
Entre 12.000,00 y 21.000,00 euros	26,79%	19,95%	24,63%	24,02%	25,41%	14,64%
Entre 21.000,00 y 30.000,00 euros	17,66%	20,40%	14,28%	22,12%	19,12%	16,97%
Entre 30.000,00 y 60.000,00 euros	18,66%	33,26%	13,05%	30,66%	24,25%	33,73%
Entre 60.000,00 y 150.000,00 euros	3,71%	12,99%	1,88%	8,63%	6,47%	17,81%
Entre 150.000,00 y 601.000,00 euros	0,48%	4,05%	0,12%	1,24%	1,11%	7,77%
Más de 601.000,00 euros	0,05%	1,82%	0,01%	0,07%	0,14%	4,77%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

**Fuente:**

Elaboración propia a partir de la estadística de declarantes del IRPF 2017 disponible en:

[https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos\\_Comunes/La\\_Agencia\\_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2017/home.html](https://www.agenciatributaria.es/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Estadisticas/Publicaciones/sites/irpf/2017/home.html)

Puede observarse que las liquidaciones con una base general mayor de 30.000 euros suponen el 23% del total de liquidaciones y acumulan el 52% de la base liquidable total en el conjunto de las CC. AA., mientras que:

- En Extremadura son el 15% del total de liquidaciones y acumulan el 41% de la base liquidable total.
- En Madrid son el 32% del total de liquidaciones y acumulan el 64% de la base liquidable total.

Por consiguiente, una modificación de los tipos aplicables sobre bases superiores a 30.000 euros tiene un efecto financiero mucho más relevante en la Comunidad de Madrid que en la Comunidad de Extremadura y, a efectos de su visibilidad por los contribuyentes, afecta al doble de sujetos pasivos en Madrid que en Extremadura.



### **III**

## **SOBRE EL FUTURO DE LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL**



---

## CAPÍTULO 8

# LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LA CONCENTRACION DE LA RIQUEZA. FUNDAMENTOS DE LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RIQUEZA PERSONAL EN EL SIGLO XXI

---

LAURA DE PABLOS ESCOBAR  
Universidad Complutense de Madrid

### 1. INTRODUCCIÓN

El siglo XXI está siendo testigo de un interés renovado por el estudio de la distribución de la riqueza<sup>1</sup>, tanto en su dimensión estática, como en su transmisión intergeneracional. Son muchos los expertos en desigualdad y pobreza (*Vid.* Brandolini *et al.* 2010; Azpitarte, 2012; Sierminska *et al.* 2013; Alvarado, 2015, 2018) que subrayan la importancia que tiene el conocimiento de la distribución de la riqueza y las herencias en la caracterización de la desigualdad social, incluso en la medición de la pobreza. Este interés fundamenta, en cierta medida, la recuperación del debate existente en torno al papel que pueden desempeñar los impuestos sobre la riqueza personal, en favor de la moderación de los niveles de desigualdad social.

Los impuestos personales que gravan la riqueza son básicamente el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y el Impuesto sobre el Patrimonio Neto (IPN). El primero de ellos (ISD) es una figura clásica en la mayor parte de los sistemas impositivos de la UE, a pesar de haber sido suprimido, en lo que va de siglo, en Suecia (2004), Noruega (2014), Portugal (2004), Austria (2008) y en la República Checa (2014). Sus características normativas son bastante distintas entre los países que lo aplican. En la mayoría recae sobre las porciones hereditarias, como es el caso de Bélgica, Finlandia, Alemania, Francia, Holanda, Luxemburgo, Grecia, Irlanda y España. Sin embargo, países como el Reino Unido, Dinamarca o Bulgaria lo aplican sobre el total de la herencia. Existe además una tercera opción: la inclusión de la herencia en el Impuesto sobre la renta de los adquirentes (Islandia). Sus tipos impositivos son dispares y pueden ser realmente elevados. Por ejemplo, en Bélgica puede alcanzar el 30% en el caso de parientes cercanos y el 80% para lejanos. En Alemania el máximo está en el 50%; en Francia en el 60% y en Finlandia en el 33%. Irlanda aplica un tipo único del 15%. En España el tipo máximo es el 34%, pero podría duplicarse o más, por la acción de los

---

<sup>1</sup> La riqueza se mide por su valor neto definido como el valor total de los activos menos las deudas.

coeficientes correctores que se aplican según el patrimonio previo del adquirente de la herencia. Por el contrario, en Italia, los tipos no superan el 8% y en Bulgaria el 6,6%. Holanda aplica un 10% para parientes cercanos y en Luxemburgo el 15%.

Por su parte, el IPN, se aplica únicamente en España entre los países de la Unión Europea. Italia, desde 2011, aplica un impuesto a los residentes sobre los activos que tengan fuera del país. En Europa lo aplican además Suiza y Noruega. En concreto, la segunda mantiene vigente un impuesto a los patrimonios superiores a 1.480 miles de coronas noruegas y el tipo es el 0,7% para los municipios y el 0,15% para el Estado.

Los argumentos relacionados con la equidad son los más potentes a favor de este tipo de imposición. La riqueza supone seguridad financiera para quienes la poseen, incrementa las oportunidades de disfrutar de mayor bienestar y aumenta el status social. La riqueza heredada, por su parte, tiene un especial protagonismo en el bienestar presente de los individuos (*vid.* Bowles y Gintis, 2002) y, además, representa una proporción importante de la riqueza presente que poseen los hogares o individuos (*vid.* Piketty y Zucman, 2015). Así mismo, el conocimiento de la riqueza puede ser una ayuda importante para el conocimiento de la dinámica de la pobreza.

El objetivo de este trabajo es poner el punto de mira en algunas cuestiones relacionadas con la desigualdad que condicionan el debate en torno a la imposición sobre la riqueza personal en el siglo XXI. Particularmente, es interesante conocer el grado de concentración de la riqueza, la posible correlación entre la distribución de la riqueza y la distribución de la renta y el papel que tiene el conocimiento de la riqueza en la exclusión social. También se valora el papel de los impuestos sobre la riqueza personal en la redistribución y control de la riqueza y herencias y se formulan propuestas de reforma tanto para el IPN como para el ISD actualmente vigentes en España.

En lo que sigue se proporcionan los índices de concentración de la riqueza y las herencias. A continuación, se analiza la correlación existente entre riqueza y renta. En tercer lugar, se calculan los índices de pobreza y exclusión social cuando se tienen en cuenta determinados tipos de riqueza. En cuarto lugar, se evalúa el papel que deberían desempeñar, actualmente, los impuestos personales sobre la riqueza. Finalmente, se ofrecen algunas propuestas de reforma en relación con el IPN y el ISD.

## **2. INDICES DE CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA Y LAS HERENCIAS. CORRELACIÓN ENTRE RENTA, RIQUEZA Y HERENCIA**

### **2.1. ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA Y LAS HERENCIAS**

Gran parte de los resultados de los trabajos que se han ocupado recientemente del análisis de la distribución de la riqueza, coinciden en señalar un mayor grado de concentración de la riqueza que de la renta. Por ejemplo, Saez y Zucman (2014) calculan la distribución de la riqueza en USA a lo largo del siglo XX, a partir de tres fuentes: el

Survey of Consumer Finance de la Reserva Federal, los datos capitalizados de las diferentes rentas declaradas en el impuesto sobre la renta y los datos proporcionados por el impuesto sobre herencias. La principal conclusión es que la distribución de la riqueza en el siglo XX presenta forma de U, la concentración en los primeros años, cae desde 1929 a 1978 y a partir de ese momento, vuelve a aumentar. Piketty y Zucman (2015) también encuentran un modelo en forma de U durante el siglo pasado, pero con una dinámica bastante diferente en Europa y en Estados Unidos. En Europa, a comienzos del siglo XX, el porcentaje de riqueza poseída por el 10% más rico se situaba en torno al 90 %, mientras que actualmente está alrededor del 60-70%. En Estados Unidos, como observan Piketty y Zucman (2015), en los años veinte, se producía una gran concentración de la riqueza: el 0,1% de la población poseía el 25% del patrimonio. Este último porcentaje descendió considerablemente, hasta alcanzar el 7% en 1976. Sin embargo, en 2013, el 0,1% de la población poseía de nuevo un 22% de la riqueza. Wolf (1996), años antes, realizó una estimación para ocho países de la OCDE: Alemania, Australia, Japón, Francia, Canadá, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos y ya apuntaba un mayor nivel de desigualdad de riqueza en Estados Unidos que en Europa. Fessler y Martin (2015) corroboran que ciertamente Europa presenta mejores datos, pero que en el top de la distribución hay una correlación intergeneracional próxima a uno. Kopczuk (2015), matiza algunos de los resultados anteriores, afirmando que los índices de concentración calculados dependen del método utilizado para las estimaciones. Los trabajos reseñados utilizan frecuentemente encuestas. También se basan en los datos de las declaraciones del impuesto sobre herencias y en la capitalización de las rentas del capital. Kopczuk (2015) comprueba estas estimaciones, para concluir que los incrementos en la concentración de la riqueza son bastante más elevados cuando utilizamos el método de capitalización. Posiblemente, las encuestas no capten a todos los más ricos, mientras los impuestos sobre herencias dependen de la política fiscal seguida a lo largo del tiempo y los métodos de capitalización fluctúan según sea la tasa de retorno tomada (Fagereng, *et al.* 2016)<sup>2</sup>.

Para el caso español, las investigaciones de Azpitarte (2010, 2013) usando los datos de la primera ola de la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España, muestran, asimismo que la distribución de la riqueza es mucho más desigual que la de la renta y estiman, además, que los distintos componentes de la riqueza contribuyen de forma asimétrica a dicha desigualdad. A partir de un análisis de descomposición en factores, concluye que la riqueza financiera contribuye sustancialmente más al aumento de la desigualdad que la riqueza inmobiliaria. Ésta última puede incluso estar ayudando a disminuir los grados de concentración.

De Pablos y Martínez (2017, 2018) realizan estimaciones de la distribución de la riqueza en España con las cinco olas disponibles de la Encuesta Financiera de las

---

<sup>2</sup> Fagereng *et al.* (2016) estiman que las medidas de la riqueza neta basada en tasas de retorno conducen a graves errores, sobre todo si los retornos son heterogéneos.

Familias del Banco de España<sup>3</sup>. Su principal resultado es que el grado de concentración de la riqueza y de las herencias en España es realmente muy elevado y mucho mayor que el de la renta. Además, estos niveles de desigualdad se han incrementado considerablemente a lo largo del presente siglo.

En la Tabla 1, siguiendo los trabajos citados de De Pablos y Martínez (2017, 2018), se muestran los valores de la media y la mediana de la variable riqueza neta (valor total de los diferentes activos menos deudas), por percentiles de riqueza. En concreto, en el último de los percentiles se recoge el 10 por ciento de población más rica. El objetivo es apreciar adecuadamente los niveles de concentración de la riqueza. Los valores medios de la riqueza por percentiles de riqueza aparecen representados en el Gráfico 1, mientras que los valores de la mediana por percentiles se recogen en el Gráfico 2.

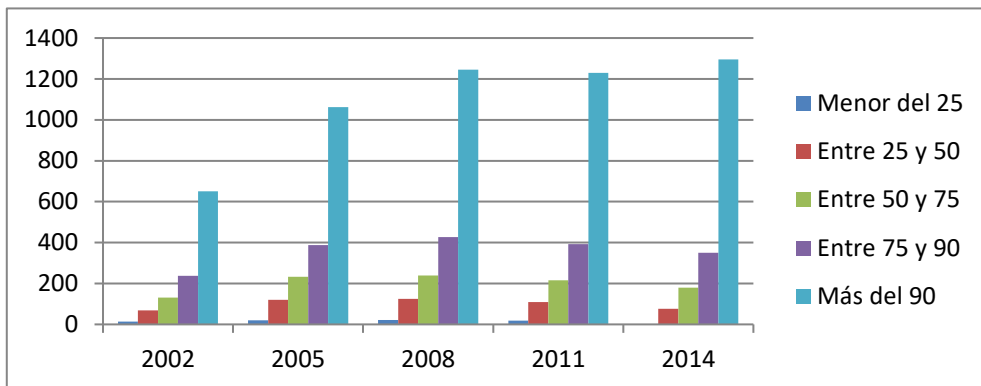
TABLA 1  
**Riqueza mediana y media por percentiles de riqueza. Miles de euros**

AÑO	2002		2006		2008		2011		2014	
	Mediana	media	Mediana	media	Mediana	media	Mediana	media	Mediana	media
Menor del 25	8,3	13,4	6,7	19,2	7,6	21,3	8,5	19,0	0,5	-1,3
Entre 25 y 50	68,1	68,6	119,9	120,1	121,7	124,6	108,4	109,4	75,1	75,9
Entre 50 y 75	126,8	131,7	231,4	232,5	239,3	239,6	210,4	215,0	177,5	178,9
Entre 75 y 90	231,4	237,0	377,3	387,9	413,8	426,8	374,6	392,0	335,2	349,6
Más del 90	472,8	650,3	740,5	1.061,9	850,4	1.244,6	851,4	1.229,4	789,8	1295,6

Fuente: EFF diversos años. Banco de España y elaboración propia.

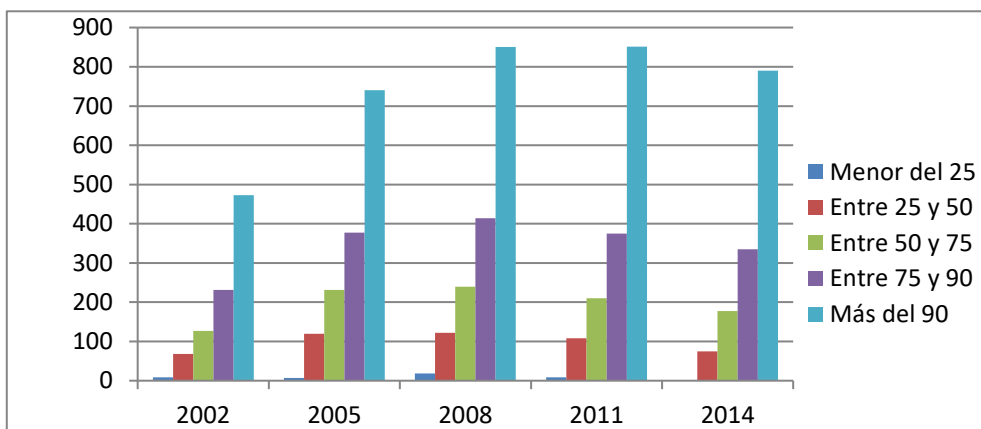
<sup>3</sup> Esta encuesta recoge las rentas, los activos, las deudas y el gasto de cada hogar. La EFF está formada por cinco olas que corresponden a los años 2002, 2005, 2008, 2011 y 2014. En cada ola se muestra, en relación con la riqueza, la composición y la distribución de los activos y de las deudas de los hogares. La encuesta ofrece datos longitudinales que se desarrollan a lo largo del tiempo, dado que desde la segunda edición de la EFF se entrevista a una parte de los hogares que colaboraron en ediciones anteriores y esto permite observar un subconjunto de hogares en varios momentos del tiempo y en algunos casos, durante un período de casi diez años.

GRÁFICO 1  
Valores medios de la riqueza neta, por percentiles de riqueza



Fuente: EFF diversos años. Banco de España y elaboración propia.

GRÁFICO 2  
Valores de la mediana de la riqueza neta por percentiles de riqueza



Fuente: EFF diversos años. Banco de España y elaboración propia.

En la ola correspondiente a 2002, la riqueza neta mediana del quinto percentil (10% más rico en términos de riqueza) era 57 veces la del primero, mientras que la media era 48 veces la del primero (25% de la población más pobre en términos de riqueza). En la ola de 2011 las desigualdades se incrementan notablemente y la riqueza neta mediana del quinto percentil fue 100 veces la del primero, mientras que la media fue 64 veces más alta en el último que en el primero. En 2014 esta tendencia se consolida y la riqueza mediana del primer percentil es de 500 euros y la media es incluso negativa. En el último percentil la mediana sube hasta los 789.800 euros y la media se sitúa en 1.295.600 euros (ambas se multiplican más de 1000 veces en el último percentil respecto del primero).

En este último año lo que se observa es un empobrecimiento claro de los peor situados en la distribución de la riqueza. En definitiva, en España, la desigualdad es cada vez más llamativa y la brecha entre los extremos de riqueza se ha hecho más profunda durante los años de crisis.

Por su parte, los índices de desigualdad de la riqueza, para algunos países de la OCDE, contemplados en la Tabla 2, muestran, de nuevo, que la desigualdad de la riqueza supera ampliamente a la de renta, alcanzando valores de más del doble en España y en la mayor parte de los países de la OCDE analizados. Especialmente altos son los índices de concentración de riqueza en Alemania o Finlandia. Asimismo, los datos relativos a los porcentajes de hogares situados en los extremos de la distribución, corroboran que la polarización de la riqueza es muy alta, en general, y especialmente sorprendente en países como Estados Unidos, Holanda incluso Dinamarca.

TABLA 2  
Índices de desigualdad de renta y riqueza. Año 2015

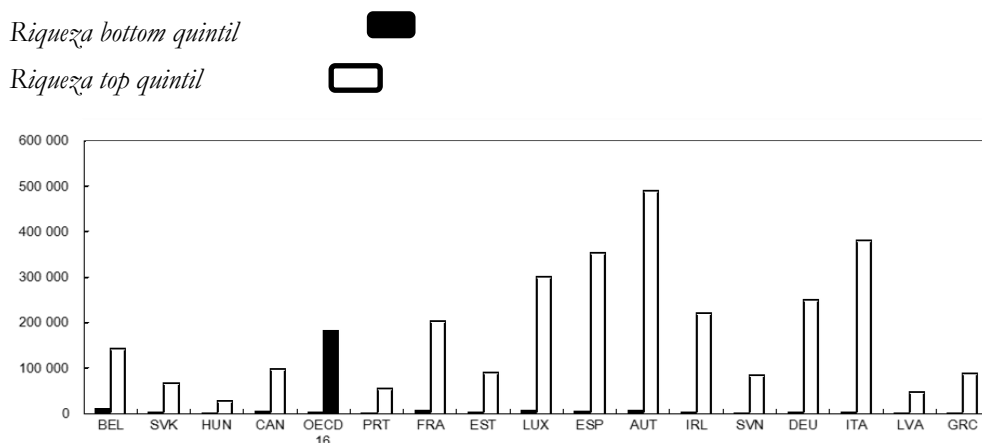
	GINI RENTA	GINI RIQUEZA *	Bottom 40% RIQUEZA	Bottom 60% RIQUEZA	Top 5% RIQUEZA	Top 1% RIQUEZA
Austria	0.284	0.731	1.0	8.0	43.5	25.5
Bélgica	0.266	0.569	5.7	19.0	29.7	12.1
Dinamarca	0.263	ND**	-8.6	-3.9	47.3	23.6
Finlandia	0.259	0.648	2.2	13.6	31.4	13.3
Francia	0.291	0.678	2.7	12.1	37.3	18.6
Alemania	0.293	0.762	0.5	6.5	46.3	23.7
Grecia	0.333	0.599	5.3	17.9	28.8	9.2
Irlanda	0.297	ND	-2.1	7.2	37.7	14.2
Italia	0.328	0.603	4.5	17.3	29.7	11.7
Portugal	0.341	0.678	3.2	12.4	36.5	14.4
Luxemburgo	0.304	0.646	3.9	15.3	36.3	18.8
Holanda	0.285	0.698	-6.9	-4.0	52.5	27.8
Noruega	0.262	ND	-3.0	7.3	37.8	20.1
España	0.341	0.599	6.9	18.7	33.3	16.3
Reino Unido	0.351	ND	3.4	12.1	38.8	20.5
Estados Unidos	0.391	ND	-0.1	2.4	68.0	42.5

\* GINI RIQUEZA EUROZONA 0.635, \*\* ND: no disponible.

Fuente: OECD Wealth Distribution Database y Eurosystem Household Finance and Consumption Survey. Elaboración propia.

La distribución de las herencias por tramos de riqueza, ofrece cifras incluso más extremas. Los resultados para España de De Pablos y Martínez (2017, 2018), estimados a partir de las diferentes olas de la EFF, muestran una desigualdad extraordinaria. El índice de Gini supera el 0.90 y el índice de Atkinson alcanza el 0.99, con un parámetro de aversión a la desigualdad igual a 1. Estos grados de desigualdad son también enormes en un buen número de países de la OCDE, tal como describen Balestra y Tolkin (2018). El Grafico 3 recoge los valores medios de las herencias por quintiles de riqueza para el primer y último quintil de la distribución de riqueza. La cuantía media de herencias o donaciones recibida en hogares situados en el quintil más pobre es prácticamente inapreciable. Por el contrario, en el tramo más alto de riqueza las herencias superan los 500.000 dólares en Austria, los 300.000 dólares en España o Italia y los 200.000 dólares en Alemania. En media, en la OCDE se alcanzan los 200.000 dólares. Esto indica un fuerte vínculo entre riqueza y herencias, lo que implica bajos niveles de movilidad intergeneracional. A estos datos cabe añadir las estimaciones realizadas por Piketty y Zucman (2015), que observan que las herencias representan una proporción importante de la riqueza que poseen los hogares. Concretamente, en Francia desde 1850 a 1910, las herencias suponían entre el 80% el 90% de la riqueza personal. Estas cifras eran similares en Reino Unido; mientras en Suecia eran algo más bajas, el 75%. En Alemania oscilaban alrededor del 60%. Desde 1920 a 1970 el peso de las herencias en la riqueza cae considerablemente, el 35-40% en Francia, el 20-30% en Alemania y el 60- 65% en Reino Unido. En Suecia durante el referido período se sitúa en un 40%. En el siglo XXI se produce una recuperación clara del ratio tanto en Francia como en Alemania, y en 2010 está en el 70% y 50% respectivamente.

GRÁFICO 3  
Valores medios de las herencias para el *top quintil* y el *bottom quintil* de la distribución de riqueza



Fuente: Balestra y Tokin (2018).

## 2.2. CORRELACIÓN ENTRE RENTA Y RIQUEZA

Como sostienen Balestra y Tokin (2018), es intuitivo esperar que exista una relación importante entre riqueza y renta. Entre otros motivos, porque la propia riqueza contribuye a generar ingresos, sobre todo en el caso de los activos financieros y los segundos y ulteriores inmuebles<sup>4</sup>. Esto parece ser así, tanto para el caso particular de España, como para la mayor parte de los países de la Unión europea.

El Gráfico 4 aporta información de la riqueza media por tramos de renta, para un buen número de países europeos. La fuente de datos utilizada es *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey* (HFCS)<sup>5</sup>. Exclusivamente se ofrece información de los percentiles extremos. Más concretamente, los dos primeros y los tres últimos. Esta selección permite observar las grandes diferencias que se producen entre la riqueza neta media que posee el 10% de la población con mayor volumen de renta, frente al 10% que se sitúa justo en el extremo contrario. Realmente, la riqueza de estos últimos es imperceptible en el Gráfico 4. Es más, la riqueza del 20% de la población con menos renta, es tan baja que tan solo es observable para el caso de Bélgica, España, Luxemburgo, Chipre y Malta

En todos los países existe una importante desigualdad, pero llama la atención especialmente Luxemburgo<sup>6</sup>. Por encima de la media están también Bélgica, Irlanda, España, Francia, Chipre, Malta incluso Finlandia. En cualquier caso, la riqueza aumenta en todos los países a medida que se incrementa la renta. Estos resultados pueden indicar que existe una cierta dependencia entre riqueza y renta, pero no se podría hablar de correlación.

Dado que la causalidad no queda demostrada, De Pablos y Martínez (2017, 2018) realizaron, con los datos de las diferentes olas de la Encuesta Financiera de las Familias, la prueba  $\chi^2$  de Pearson. Cuanto mayor sea el valor de  $\chi^2$ , menos verosímil es que la hipótesis de dependencia sea correcta. Por contra, cuanto más se aproxima a cero, más ajustadas están ambas distribuciones. En las estimaciones realizadas para las cuatro olas, se comprueba que sus valores son muy próximos a cero, de manera que quedaría demostrada la dependencia de riqueza y renta durante todo el período analizado (2002-2014) para el caso concreto de nuestro país.

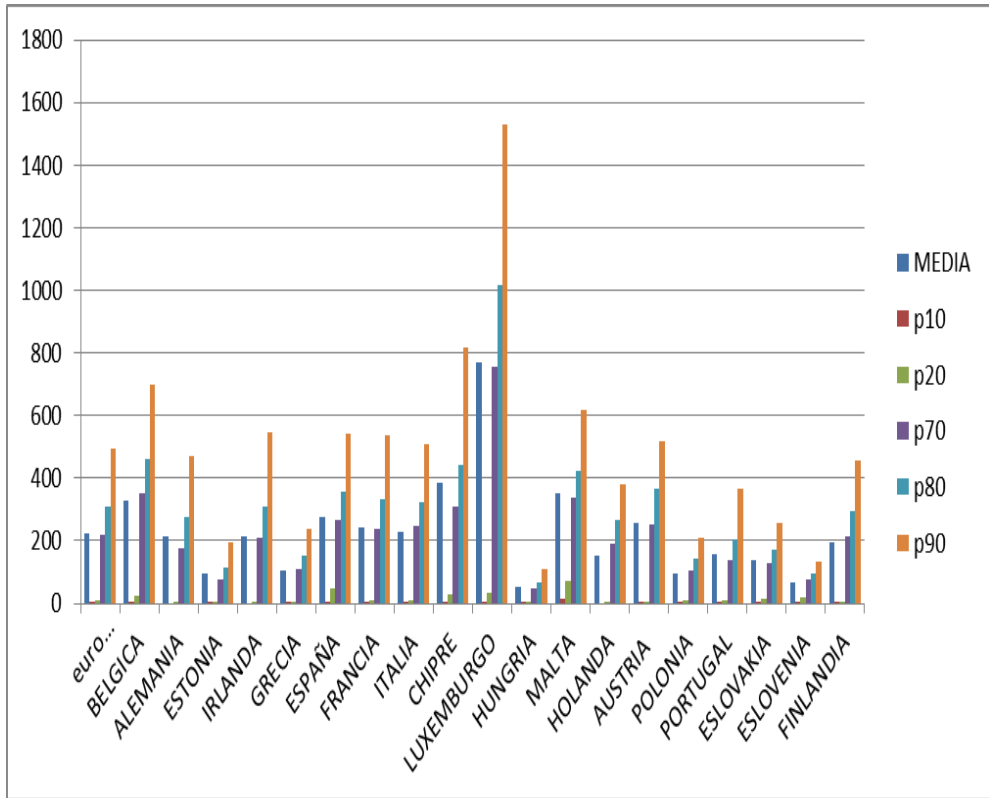
---

<sup>4</sup> A pesar de la solidez de esta intuición, también hay razones por las cuales los hogares más ricos en términos de riqueza, podrían no tener ingresos más altos (y viceversa). Por ejemplo, una persona recientemente jubilada puede haber generado activos sustanciales durante su vida laboral, incluidos activos reales, planes de pensiones y otros ahorros, pero, después de la jubilación, puede tener un nivel modesto de ingresos. Por el contrario, algunas personas más jóvenes pueden tener ingresos muy altos, pero aún no han tenido la oportunidad de acumular niveles de riqueza altos.

<sup>5</sup> Véase para mayor información De Pablos y Martínez (2018).

<sup>6</sup> Durante más de una década, entre 2005 y finales de 2016, la Unión Europea permitió a Luxemburgo mantener el secreto bancario y aplicar retenciones de impuestos más benévolas a las grandes fortunas. Esto puede explicar en gran medida los datos de desigualdad.

GRÁFICO 4  
Patrimonio Neto por percentiles de renta. (Miles de euros 2014)



Fuente: Eurosystem Household Finance and Consumption Survey. Elaboración propia.

La Tabla 3 contempla los coeficientes de correlación entre renta bruta y riqueza bruta y neta y el coeficiente de correlación entre riqueza bruta y neta calculados por *Eurosystem Household Finance and Consumption Survey*. Los datos son concluyentes: la correlación entre riqueza bruta y neta es muy próxima a 1, incluso alcanza el 1 en muchos casos. Por su parte la correlación de la riqueza y la renta es muy elevada en Finlandia (alrededor del 0,60) y en países como Italia, Portugal, Alemania, Grecia, o Luxemburgo, cercana al 0,5. Estos niveles de correlación revelan la necesidad de investigar en profundidad la desigualdad de la riqueza si se quiere conocer las causas de la desigualdad en la renta y de la pobreza, aunque éstas se midan en función de la renta.

TABLA 3  
Correlación entre renta bruta y riqueza bruta y neta  
y entre riqueza bruta y neta

País	Renta bruta		Riqueza bruta
	Riqueza bruta	Riqueza neta	Riqueza Neta
Austria	0.28	0.27	1.00
Bélgica	0.19	0.18	0.99
Chipre	0.44	0.42	1.00
Alemania	0.39	0.36	0.99
Grecia	0.44	0.42	0.99
España	0.26	0.25	1.00
Finlandia	0.65	0.59	0.98
Francia	0.46	0.44	1.00
Italia	0.49	0.48	1.00
Luxemburgo	0.48	0.47	61.00
Malta	0.19	0.19	1.00
Holanda	0.33	0.25	0.88
Portugal	0.49	0.48	1.00
Eslovenia	0.39	0.38	1.00
Eslovaquia	0.29	0.28	0.99

*Fuente:* Eurosystem Household Finance and Consumption Survey. Elaboración propia.

### 3. LA RIQUEZA Y LA ESTIMACIÓN DE LA POBREZA

El indicador más común para medir la pobreza en los países ricos es la renta. Sin embargo, es importante subrayar que la renta no representa adecuadamente la totalidad de los recursos disponibles. La riqueza es un dato relevante a tener en cuenta en la medición del bienestar material y la exclusión social. En línea con lo anterior, Brandolini (2010) considera que las unidades de consumo con ingresos totales por debajo del umbral de pobreza, en términos de renta, tienen diferentes niveles de vida dependiendo del valor de sus activos. Incluso, este autor considera que estando por encima del umbral de pobreza, una persona se puede sentir vulnerable frente a una crisis, si carece de los activos líquidos básicos que le permitan mantener los niveles de consumo necesario. Además y por motivos similares, la riqueza que poseen los ciudadanos ha de tomarse en consideración en la asignación de los subsidios incluidos en los programas públicos

de lucha contra la pobreza<sup>7</sup>. Generalmente se exige no superar determinados niveles de renta pero no se comprueba la riqueza.

En este sentido Azpitarte (2012) al hablar de pobreza, incluye tres tipos de hogares o personas:

- Hogares o personas con dos tipos de pobreza, pobres en términos de ingresos y pobres en términos de riqueza, porque carecen de un stock adecuado de riqueza.
- Hogares o personas considerados pobres protegidos, que se sitúan por debajo del umbral en términos de renta, pero con reserva de riqueza.
- Hogares o personas vulnerables que se sitúan por encima de la línea de la línea de-pobreza, pero que no tienen riqueza.

La OCDE, en el documento de trabajo publicado por Balestra y Tolkin (2018), recoge las ideas anteriores y aporta estimaciones de la medición de la pobreza incorporando la riqueza líquida de los hogares. En concreto, al enfoque tradicional, que denomina *Income-poor* <sup>3</sup>y que contempla como hogares pobres aquellos en los que su renta disponible equivalente es inferior al 50% de la renta disponible equivalente media a nivel nacional, añade dos estimaciones:

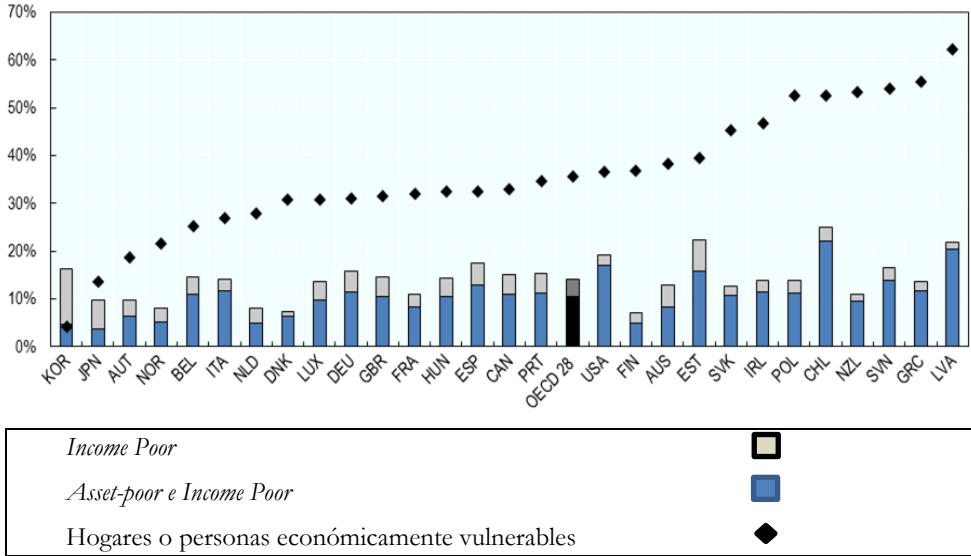
- *Asset-poor o pobreza de patrimonio líquido*, que recogería los hogares cuyos activos financieros con cierta liquidez no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas, (entendida éstas como el 50% de la renta disponible equivalente media a nivel nacional durante 3 meses).
- *Hogares o personas económicamente vulnerables* que contempla a los que no son pobres en términos de renta pero lo son en términos de patrimonio líquido, es decir, están incluidos en los *asset-poor* pero no en los *income-poor*.

Como activos financieros líquidos, Balestra y Tolkin (2018) incluyen los activos que son relativamente accesibles para los hogares en caso de necesidad urgente, fundamentalmente efectivo y acciones cotizadas, aunque podrían ampliarse atendiendo a las características de cada país. También se pueden utilizar diferentes períodos de referencia a la hora de considerar las necesidades básicas, aunque la mayor parte de la literatura se centra en 3, 6 y 12 meses (Brandolini, 2010; Azpitarte, 2012; Balestra & Tolkin, 2018).

---

<sup>7</sup> Marlier y Atkinson, (2010); Nolan y Whelan, (2010).

GRÁFICO 5  
Porcentajes de hogares con diferentes tipos de pobreza OCDE



Fuente: Balestra y Tokin, 2018.

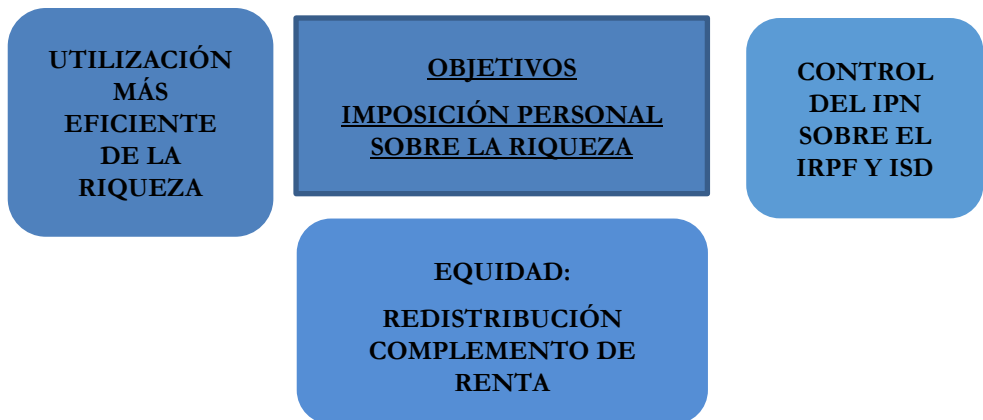
En el Gráfico 5 se observa cómo las personas económicamente vulnerables, (línea de rombos), supera con mucho a los que son pobres únicamente en términos de renta o en términos de renta y riqueza. En media, un 14% de los hogares en la OCDE están por debajo del umbral de la pobreza de renta, mientras que los pobres en términos de renta y riqueza no alcanzan el 10%. Por el contrario, los económicamente vulnerables superan el 30%. Por encima de ese 30%, se sitúan países como Estados Unidos, Finlandia, Polonia o Chile. Por debajo, España, Gran Bretaña, Italia, Alemania, Francia, Dinamarca, Hungría, etc. En este sentido se aprecia que mientras los datos de pobreza en términos de renta coinciden con otras estimaciones y son los esperados, cuando introducimos el concepto “económicamente vulnerables”, los resultados cambian drásticamente. Estos resultados señalan la importancia de considerar la riqueza en la caracterización de la dinámica de la exclusión social. Se debe tomar más interés en investigar las situaciones calificadas como económicamente vulnerables para conocer mejor la dinámica de medio plazo de la pobreza y su posible influencia en el futuro en los programas de lucha contra la pobreza.

Finalmente, cabe señalar que la pobreza de ingresos y activos generalmente sigue diferentes patrones de edad. Mientras que en la mayoría de los países de la OCDE el perfil de edad de la pobreza de ingresos tiene forma de U, la pobreza de activos (hogares económicamente vulnerables) es típicamente más alta para el grupo de edad más joven y cae constantemente en las edades más avanzadas, un hallazgo consistente con la expectativa de que las personas normalmente acumulan riqueza en el transcurso de su vida.

#### 4. **OBJETIVOS DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA PERSONAL. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO NETO E IMPUESTOS SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES**

Buena parte de los argumentos tradicionales esgrimidos en defensa de la imposición personal sobre la riqueza, comunes para el IPN y el ISD, descansan, en la equidad. Se ha hecho mención anteriormente al interés que suscita el estudio de la distribución de la tenencia de riqueza y su transmisión; en el análisis de la desigualdad. La renta no debe ser el único objeto de estudio. Como hemos visto los grados de concentración de la riqueza y herencias son muy elevados. En este contexto el debate en torno a la eficacia de la imposición sobre la riqueza como instrumento redistribuidor adquiere un especial protagonismo, si bien encontramos posiciones enfrentadas. No obstante, buena parte de los trabajos realizados para España contrastando el impacto redistributivo de los impuestos personales sobre la riqueza, observan que aunque sea de forma moderada, favorece su redistribución y ayuda a controlar sus niveles de concentración, (De Pablos 2010, Barberán y Melguizo 2006, 2007, Calonge y Arcarons 2007, Duran Cabré y Esteller 2019).

GRÁFICO 6



*Fuente.* Elaboración propia.

Además, el IPN en particular aumenta la equidad del sistema tributario, incrementando los tipos efectivos que soportan determinadas rentas del capital y complementando al impuesto sobre la renta a la hora de gravar incrementos patrimoniales no realizados.

En el trabajo de De Pablos (2010), se ofrecen estimaciones, a partir de la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España, de los tipos efectivos soportados en el IPN. En concreto se calculan para los activos inmobiliarios y los depósitos bancarios, en 2002. Estos tipos siempre resultaron crecientes a medida que aumentaba el

patrimonio bruto de los contribuyentes y particularmente elevados en el caso de los depósitos bancarios. Estas estimaciones, aunque recogen datos de 2002, pueden ser útiles. Actualmente, es una realidad que en el IRPF español y en la mayor parte de Europa, las rentas del capital gozan de un trato favorable. Este trato tiene su justificación en razones de eficiencia, en línea con lo vigente en los países de la Unión. Desde el punto de vista de la equidad horizontal, sin embargo, resulta cuestionable y debe valorarse el papel del IPN como complemento del de la renta y en favor de una mayor equidad horizontal. Mencionar, en este sentido, que según los datos del último informe de la Comisión Europea sobre tendencias impositivas (Comisión Europea, 2019), los impuestos sobre el capital (personales o no), en 2017 representan sobre el total de ingresos impositivos, por término medio, el 21,9%, frente al 28,3% de los impuestos sobre el consumo y el 49,7% de los impuestos sobre el trabajo.

GRÁFICO 7  
**Distribución de los ingresos impositivos por tipos de bases imponibles. (%sobre el total)**



Fuente: Balestra y Tokin, 2018.

Recientemente, esta cuestión se ha retomado, aunque desde otra perspectiva, por autores como Boadway y Pestieau (2018). Estos autores argumentan que: “la tributación anual de la riqueza puede ser análoga a la tributación de los ingresos de esa riqueza, dependiendo de cómo se diseñe. En la medida en que los ingresos procedentes de la riqueza sean proporcionales al stock de riqueza, gravar directamente la riqueza es equivalente a gravar sus rentas”. Su planteamiento, en consecuencia, es proponer un impuesto sobre las rentas del capital como sustituto del IPN y no la coexistencia de ambos, porque en el supuesto de que la equivalencia enunciada fuera perfecta podría hablarse de doble imposición.

Sin embargo, como ellos mismos reconocen, existen diferencias notables entre ambas alternativas impositivas. Algunas de ellas, en concreto para el sistema impositivo español, serían las siguientes: el IPN valora los activos con criterios a veces alejados de su valor real; las exenciones en el impuesto sobre la renta no coinciden con las establecidas en el IPN; los rendimientos de algunos activos son nulos en algunos bienes como las joyas o inmuebles sin uso o explotación; las rentas de capital varían considerablemente según la situación del mercado financiero, etc. En cualquier caso, la idea de que un gravamen sobre las rentas de capital sea equivalente a un impuesto sobre el patrimonio anual y evitase los costes de administración y gestión que éste último implica<sup>8</sup>, se fundamenta en el hecho de que estas rentas se gravan de forma adecuada (Boadway y Pestieau, 2018). Sin embargo: ¿qué significa adecuada? ¿Hasta qué punto pesa la equidad o por el contrario, la eficiencia? Estas cuestiones no están exentas de posicionamiento ideológico y político difícilmente objetivable. La equivalencia de ambos impuestos no es ni mucho menos clara y, entre otras cosas, dependerá de la composición del patrimonio en general y por tramos de renta de forma más concreta. En buena parte de los países europeos, existe preferencia por activos reales: bienes inmuebles, joyas, etc., frente a los activos financieros: depósitos bancarios, acciones con y sin cotización en bolsa, fondos de inversiones planes de pensiones etc. Existen serias dificultades para el cálculo de las rentas de capital a imputar en estos casos y a veces ni existen. La composición del patrimonio no parece la idónea para fundamentar la no aplicación del impuesto sobre el patrimonio y sostener la aplicación exclusiva de un gravamen sobre las rentas de capital.

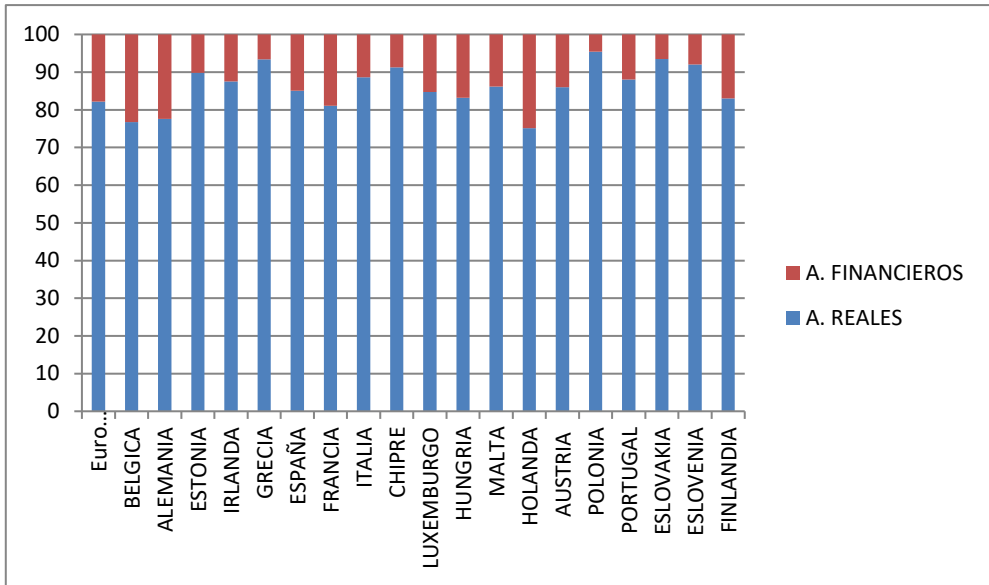
Por otra parte, la propuesta de Boadway y Pestieau (2018) plantea otras dificultades. Por ejemplo, si los rendimientos de la riqueza toman una forma imputada, gravarla en sí misma puede ser mucho más simple que gravar sus rendimientos. Este puede ser el caso, en general, de los bienes de consumo duradero. Sin embargo, gravar el patrimonio anual también plantea problemas no alcanzando en ocasiones, a los activos intangibles o a la propiedad intelectual. Tampoco grava ganancias inesperadas. En estos casos es más fácil someter a tributación los rendimientos. Es difícil llegar a una conclusión clara sobre la alternativa planteada por Boadway y Pestieau (2018).

---

<sup>8</sup> Boadway y Pestieau (2018) defienden en su propuesta la existencia del impuesto sobre herencias junto con el gravamen de las rentas de capital y afirman que para comprender los efectos distributivos de los impuestos sobre la riqueza, hay que conocer las razones que están detrás de cada uno de ellos. Mientras que un Impuesto sobre el Patrimonio grava el ahorro anualmente a lo largo del ciclo vital, sucesiones, grava el ahorro acumulado en el momento de la muerte. El argumento más sólido en favor de este último es que no hay forma de evitarlos. Por el contra, un impuesto sobre la renta del capital o sobre la riqueza puede producir efectos desincentivos sobre este tipo de ahorro.

GRÁFICO 8

Porcentaje de activos reales y activos financieros que integran el patrimonio bruto 2014



Fuente: Eurosystem Household Finance and Consumption Survey. Elaboración propia.

Existen otros argumentos robustos para defender la imposición personal sobre la riqueza además de la equidad: la utilidad de IPN como instrumento de control. Dos son las ventajas que el Impuesto presenta en este sentido. Los elementos patrimoniales pondrán al descubierto las rentas derivadas de ellos y que han sido ocultadas y, recíprocamente, las distintas partidas de la renta manifestarán los bienes patrimoniales que les sirven de soporte y no han sido declarados. Además el Impuesto sobre el Patrimonio permite controlar las ganancias de capital realizadas y no realizadas, ya que refleja los cambios en el valor del patrimonio del contribuyente. Pero la aportación más importante del Impuesto es suministrar información de cuál es el valor del patrimonio que posee un contribuyente al principio y al final de cada ejercicio, lo que constituye un dato esencial para el control de las rentas. Por otra parte, el disponer de una declaración de patrimonio anual es de gran utilidad para reconstruir el caudal relicto del causante de una herencia. Finalmente, mencionar la contribución que estos impuestos pueden realizar a favor de una utilización más eficiente de la riqueza; argumento que constituyó la principal defensa del Impuesto en Guipúzcoa.

A pesar de la fortaleza actual de las razones de equidad a favor de la imposición personal sobre la riqueza, también hay potentes argumentos en contra. Cremer y Pestiau (2010) enumeran las siguientes: reducen el stock de capital en la economía; pueden ser una de las principales causas de la disolución de negocios familiares; dificultan la conservación ambiental; son ineficaces en reducir la desigualdad; consiguen una escasa recaudación; son complicados de gestionar y su aplicación no suele cumplir adecuadamente con el principio de equidad horizontal. Además cuentan con un nivel

considerable de evasión y elusión fiscal (Duran Cabré *et al*, 2018), incluso cabe enunciar, la doble imposición que podrían provocar y los desincentivos al emprendimiento y fuga de talentos<sup>9</sup>. Ninguno de estos argumentos es irrelevante, pero tampoco son irrefutables. En cualquier caso, es importante tomar en consideración estos problemas.

Sobre los posibles desincentivos que pueden producir en el trabajo, en el ahorro y en la acumulación de capital, algunos autores contraponen la idea de que estos impuestos generan menos efectos desincentivo que otros, y que además dependerán mucho de sus características estructurales (Kopczuk y Lupton, 2005, Kopczuk, 2006 y Auerbach, 2006) y de la propia composición del ahorro e inversión (Saez y Zucman, 2019). Concretamente en el caso del Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, Cremer y Pestieau (2010a, 2010b) defienden que la mayor parte de sus posibles efectos desincentivo son más bien teóricos y poco contrastados empíricamente, subrayando la necesidad de avanzar en el conocimiento empírico de los motivos que llevan a la acumulación de capital y su transmisión. Piketty y Saez (2012) y De Pablos (2010), también insisten en esta idea. En relación con la cuestión de los pequeños propietarios de negocios que pueden ser penalizados con cargas impositivas imposibles, se debería recordar que negocios y granjas familiares tienen un tratamiento especial en la inmensa mayoría de los países donde estos tributos se aplican. Por lo que se refiere al problema de elusión fiscal, Saez y Zucman (2019) recogen diversos trabajos realizados en este sentido y proponen, entre otras medidas, regular bases imponibles amplias para reducir este problema. En cuanto a su escasa capacidad recaudatoria, vale escasa sí, pero despreciable no. Como se constata en las cifras de la Tabla 4, en 2017, considerando el conjunto de las Comunidades Autónomas, la imposición personal sobre la riqueza suponía más del 10% de la recaudación obtenida por imposición directa. En la Comunidad de Madrid este porcentaje era menor, por las bonificaciones implementadas en el IPN (100% bonificación de la cuota) y en el ISD. Extremadura también presenta porcentajes inferiores a la media, a pesar de tener tipos impositivos realmente altos en el caso concreto del Impuesto sobre el Patrimonio.

El debate es una constante a la largo de la historia de la imposición personal sobre la riqueza<sup>10</sup>, sobre todo en el caso del impuesto sobre el patrimonio. En este debate no se puede dejar de mencionar, la reciente aportación de Piketty (2019)<sup>11</sup>, proponiendo su programa de “socialismo participativo” para “superar el capitalismo y la propiedad privada. En este caso, el autor aboga por un impuesto sobre el patrimonio con un tipo máximo del 90% para los supermillonarios. La ideología está presente en todo debate sobre política fiscal.

---

<sup>9</sup> Estos dos últimos son criticados por Saez y Zucman (2019), dado que no existe evidencia empírica de que esto pueda ser así.

<sup>10</sup> Saez y Zucman (2019), a raíz de la propuesta de introducción de un impuesto sobre el patrimonio neto para los más ricos en USA (senadora Elizabeth Warren), revisan y valoran los argumentos generalmente utilizados en contra de este impuesto. Los autores presentan razones que cuestionan la validez de estos argumentos, apoyando de forma decidida dicha propuesta.

<sup>11</sup> Las propuestas recogidas en el texto se basan en comentarios y reseñas del libro de Piketty, publicadas en diferentes medios, básicamente en el suplemento cultural de *El País* del día 22 de septiembre de 2019.

TABLA 4  
Recaudación Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones 2017 (euros)

	TOTAL	ANDALUCIA	C. VALENCIANA	C. LEÓN	CATALUÑA
I. DIRECTOS	46.153.182,49	5.607.597,21	4.418.592,25	2.090.783,67	10.152.551,92
I.CAPITAL	3.851.833,51	554.052,52	420.572,80	230.075,46	970.115,90
I. SUCES. Y DONAC.	2.725.636,13	470.419,02	270.984,97	198.184,42	458.713,94
I.PATRIMONIO	1.126.197,38	83.633,50	149.587,83	31.891,04	511.401,96
	EXTREMADURA	GALICIA	ISLAS BALEARES	CATALUÑA	MADRID
I. DIRECTOS	754.609,91	2.378.021,87	1.278.420,14	1.253.024,58	9.892.989,36
I.CAPITAL	49.719,90	223.480,51	168.952,56	96.089,60	425.576,06
I. SUCES. Y DONAC.	44.609,49	145.257,17	101.418,69	80.124,18	425.798,04
I.PATRIMONIO	5.110,41	78.223,34	67.533,87	15.965,42	-221,98

Fuente: Ministerio de Hacienda. Liquidación presupuestaria CCAA. Elaboración propia

## 5. LA IMPOSICIÓN PERSONAL SOBRE LA RIQUEZA. PROPUESTAS DE FUTURO

En este apartado se parte de la idea de que los altos niveles de concentración de la riqueza observados, justifican que tanto el IPN como el ISD, continúen formando parte de nuestro sistema impositivo. Sin embargo, su configuración vigente, estructura y normativa, adolece de problemas muy importantes. Destacan su falta de equidad horizontal y territorial, sus tipos impositivos en algunos casos excesivos, sus valoraciones heterogéneas, la evasión y elusión que sufren, etc. Estos defectos les colocan en el foco de críticas constantes que en buena medida pueden considerarse justificadas. Sin embargo, existe evidencia empírica de que contribuyen, muy tímidamente pero contribuyen, a la contención de los niveles de concentración de la riqueza<sup>12</sup> y esto hace que merezcan una valoración sosegada y sin improvisaciones.

El IPN vigente actualmente es el fruto de sucesivos remiendos aplicados a lo largo de su historia<sup>13</sup>. El resultado es muy criticable. Estructuralmente, adolece de falta de equidad horizontal, tanto por las exenciones que contempla, como por los criterios de valoración regulados para los diferentes activos. A ello hay que añadir su inequidad territorial, con tipos impositivos que alcanzan en Extremadura el 3,75% y, por el contrario, en Madrid, con la bonificación del 100% de la cuota, en términos efectivos el tipo es del 0%.

<sup>12</sup> Duran Cabré y Esteller (2019), estiman moderados logros redistributivos futuros en sus simulaciones para el Impuesto sobre el Patrimonio Neto.

<sup>13</sup> El Impuesto se introduce en España en 1977 con la Ley de Medidas Urgentes de Reforma fiscal donde se le confirió un carácter extraordinario. En 1991 se consolida. Los cambios en este Impuesto hasta nuestros días han sido mínimos.

Por su parte el ISD también ha sido objeto de grandes críticas. Desde el punto de vista técnico, adolece de problemas similares a los enunciados en relación con el IPN, agravados por la aplicación de coeficientes correctores según cual sea el importe del patrimonio previo de los herederos. En ausencia de reducciones y bonificaciones, esto conduce a tipos muy elevados siempre, y excesivos en caso de parentescos lejanos. Es un impuesto que ocasiona graves problemas de equidad en general y, particularmente, desde el punto de vista territorial. Sus tipos impositivos efectivos por Comunidades Autónomas y por grado de parentesco dependen, sobre todo, de los avatares políticos de cada momento.

En consecuencia, la continuidad de ambos impuestos ha de ir unida a la puesta en marcha de profundas medidas reformadoras, coherentes con el conjunto de objetivos del sistema impositivo vigente y que contribuyan al cumplimiento de sus propias finalidades. La redistribución es su prioridad, sin olvidarse de la importancia de la riqueza como índice de capacidad de pago. Tampoco debe despreciarse la recaudación lograda por estos impuestos. Estas reformas deben contemplarse como una necesidad básica de nuestro sistema tributario y en la línea de los objetivos globales del sistema en conjunto.

Respecto al IPN se realizan tres posibles propuestas en lo que sigue. Las tres tienen en común su aplicación generalizada en todas las Comunidades Autónomas, con la misma regulación en lo que se refiere a reducciones, bonificaciones y tipos impositivos, y su aplicación sobre una base extensa.

En la Tabla 5 se sintetizan las principales características de las propuestas:

1. Impuesto sobre el Patrimonio: caso base.
2. Impuesto semejante al de Solidaridad sobre la Fortuna francés.
3. Impuesto del estilo del de la Diputación Foral de Guipúzcoa modificado.

TABLA 5  
Características básicas de las propuestas de reforma del IPN

<i>Impuesto sobre el Patrimonio: caso Base</i>	<i>Impuesto de Solidaridad sobre la Fortuna</i>	<i>IPN Diputación Foral Guipúzcoa modificado (2015)</i>
Patrimonio neto de deudas	Patrimonio neto de deudas	Patrimonio neto de deudas
Mínimo exento 700.000 euros	Mínimo exento 1.310.000 euros	Mínimo exento 700.000 euros
No topes de gravamen	No topes de gravamen	No topes de gravamen
Exención negocio familiar	Exención negocio familiar	No exención negocio familiar
Exención vivienda 300.000	No exención vivienda	No exención vivienda
Patrimonio hogar dividido entre dos si hay cónyuge	Patrimonio hogar dividido entre dos si hay cónyuge	Patrimonio hogar dividido entre dos si hay cónyuge
Tarifa:	Tarifa:	Tarifa:
0.25% hasta 500.000	0.5%...500.000-1.500.000	0.25% hasta 500.000
0.5%... 500.000-1.500.000	0.5% >3.000.000	0.5% 500.000-1.500.000
0.75% 1500000- 3.000.000		0.75% 1.500.000- 3.000.000
1% > 3.000.000		1% >3.000.000

Fuente: Elaboración propia.

Con la primera de las propuestas, *caso base*, la base liquidable se situaría, según las simulaciones realizadas a partir de la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España por De Pablos y Martínez (2017), en 839.397, en media por declarante, en 2011. Las cuotas líquidas en media alcanzarían los 8.370 euros. La recaudación total que se obtendría sería de 3.960 millones de euros en 2011. Los indicadores calculados permiten afirmar que este impuesto sería redistributivo puesto que la desigualdad en la distribución de la riqueza antes de la aplicación del impuesto es mayor que la de después del impuesto. En concreto, el coeficiente de Gini mejora en todas las olas de la Encuesta Financiera de las Familias después del pago de las cuotas.

En la simulación de la segunda propuesta (impuesto semejante al que era denominado Impuesto de la Solidaridad sobre la Fortuna francés), la base liquidable media alcanzaría cifras más modestas que la propuesta anterior, 156.230 en 2011, y la cuota líquida media se situaría en 10.075 euros. La recaudación que se obtendría sería de 1.390 millones de euros en 2011. El índice de Kakwani tendría un valor de 0,39 en 2011 y el Gini baja una vez aplicado el impuesto. Es un impuesto progresivo y su efecto redistributivo también es escaso y positivo.

Finalmente, en la última simulación que se ofrece en De Pablos y Martínez (2017) (Impuesto similar al aplicado por la Diputación Foral Guipúzcoa, si bien algo modificado), la base liquidable media sube hasta 1.111.329 en 2011. La cuota líquida media estaría en los 12.321 euros. La recaudación sería de 3.300 millones de euros en 2011. La recaudación, por tanto sería realmente elevada. El índice de Kakwani estaría en 0,39 en 2011 y también resulta levemente redistributivo.

En definitiva, todas las propuestas presentan niveles de recaudación en absoluto despreciables y supondrían índices de Reynold-Smolesky positivos, muy bajos pero positivos.

En el caso del ISD, De Pablos y Martínez (2017) contemplan un supuesto escenario más radical, ya que consideran sería muy conveniente, desde el punto de vista de la simplicidad y la buena gestión, aplicar un impuesto sobre el caudal relicto, frente a uno que gravase las porciones hereditarias.

La propuesta se puede resumir del modo siguiente:

- Impuesto sobre el caudal relicto del causante.
- No exenciones.
- Tarifas lineales no muy elevadas.
- Mínimo exento general al objeto de conseguir cierta progresividad impositiva.

Las principales ventajas de la propuesta serían:

- Facilidad y certidumbre en la gestión.
- Mayor progresividad con tipos menores.
- Potencial redistributivo.
- Posibilidades de atender a las circunstancias personales con suplementos y minoraciones de tipos, como se hace, por ejemplo, en Dinamarca.
- Si se cuenta además con la aplicación anual de un IPN, su administración y control es realmente sencilla: basta con consultar el registro de defunciones y las declaraciones de patrimonio.
- Menor visibilidad del impuesto para los herederos, lo cual favorecería posturas menos hostiles frente al impuesto.
- Se gravarían las ganancias de capital no realizadas por el causante de la herencia.

Al igual que en el caso del IPN, para la simulación se utiliza la Encuesta Financiera de las Familias. Se simulan dos escenarios. En el primero de ellos suponemos un mínimo exento de 76.000 euros y un tipo lineal del 28%. En el segundo, la exención es de 25.000 euros y el tipo impositivo es el 5%. Con la primera de las opciones, al ser el tipo impositivo bajo, se obtendría una recaudación potencial de alrededor de 3.000 millones de euros según los datos de la ola 2011 de la EFF. El segundo de los casos obtendría una recaudación superior a los 10.000 millones de euros pero el tipo impositivo es muy elevado. Aclarar que no se han aplicado ningún tipo de reducciones ni bonificaciones.

Las simulaciones tienen como principal interés ayudar en la definición de lo que podrían ser los rasgos a tener en cuenta de cara al futuro del ISD y del IPN. Tiene poco sentido realizarlas de forma aislada, sin considerar posibles mejoras del sistema tributario en su conjunto.

## 6. CONCLUSIONES

En este capítulo se ha intentado ofrecer una perspectiva más amplia de determinados aspectos que influyen en la desigualdad social y que están relacionados con la tenencia de riqueza y su transmisión (herencias y donaciones). En este sentido, además de hacer hincapié en los valores extremos de concentración que se observan actualmente, tanto en la variable riqueza como en las herencias y la correlación que ambas presentan con la renta, se reflexiona sobre la importancia del conocimiento de la riqueza y las herencias, en el análisis de la desigualdad social y la dinámica de la exclusión social y de la pobreza y sobre el papel de la imposición sobre la riqueza personal. En el contexto actual de desigualdad creciente, los objetivos de la imposición personal sobre la riqueza adquieren una importancia muy singular, sobre todo desde el punto de vista de la equidad. Es hora de plantearse una reforma sustancial del IPN y del ISD en nuestro país. Su reforma ha de contribuir a la resolución de sus problemas y colaborar a que sean una parte importante de nuestro sistema tributario, especialmente, por su contribución a la redistribución de la renta y la riqueza.

Los principales resultados del capítulo son los siguientes:

- Sea cual sea la fuente utilizada y los países analizados, el estudio de la distribución de la riqueza ofrece resultados similares y en una dirección clara: alta desigualdad en la distribución de la riqueza, con índices de Gini que superan el 0,6. La distribución de las herencias presenta resultados incluso más extremos, con índices de Gini del 0,9.
- Todos los análisis realizados con datos de riqueza y herencias por percentiles de renta, muestran una cierta dependencia entre estas variables, que los coeficientes de correlación y otros contrastes confirman. Esta correlación parece evidenciar problemas de movilidad intergeneracional.
- Cuando se introduce la riqueza (activos líquidos) en el análisis de la exclusión social, los resultados no tienen nada que ver con los alcanzados a partir de los índices de pobreza tradicionales. Añadir esta nueva dimensión a la pobreza es muy útil para profundizar en su dinámica.
- Actualmente, la imposición personal sobre la riqueza no atraviesa su mejor momento; es más, está presente siempre en todas las batallas políticas. Su aplicación está hoy, más que nunca, sometida a los vaivenes electoralistas. El aspecto positivo es que al menos sí está presente en los debates sobre política fiscal, no como hace no muchos años, que languidecía en el más completo de los olvidos.
- Los argumentos más robustos a favor de la imposición sobre la riqueza personal se basan en la equidad. También en que pueden ser útiles como complemento del impuesto sobre la renta, incentivando una utilización más eficaz del capital y aumentando el control y conocimiento de la riqueza de los individuos y hogares. En el otro lado de la balanza aparecen los posibles desincentivos que puede ocasionar en el trabajo, en el ahorro y en la acumulación de capital. De estos últimos existe escasa evidencia empírica

- Actualmente, sin embargo, tanto el IPN como el ISD vigentes en España adolecen de problemas muy importantes. Entre ellos, destacan su falta de equidad horizontal y territorial y la evasión y elusión que sufren.
- En todo caso, su aportación, moderada pero interesante, a favor de la redistribución de la riqueza, justifica su continuidad en nuestro sistema tributario, más aún si tenemos en cuenta que son pocos los instrumentos impositivos redistribuidores activos en estos momentos en España. Asimismo, no se debe ignorar, la riqueza como índice de capacidad de pago. Tampoco debe despreciarse la recaudación lograda por estos impuestos.
- Para el IPN se trataría de lograr un Impuesto armonizado para todas nuestras Comunidades Autónomas o regulado exclusivamente por la Administración central, más simple, mejorando la equidad en su aplicación, tanto en lo que se refiere a la valoración del patrimonio, como a las exenciones que contempla. Al ser un impuesto de incidencia anual, cuyo principal objetivo es reducir la concentración de la riqueza, los tipos de gravamen deberían ser moderados y contaría con un mínimo exento general amplio. Por su parte, la reforma del ISD debería aspirar, a la aplicación de un impuesto armonizado para todas las Comunidades Autónomas, incluso abrir la posibilidad de la capacidad normativa fuera exclusivamente de la Administración central, y que gravara el caudal relicto, sin exenciones, reconsiderando las reducciones actualmente vigentes (seguros de vida y transmisión de empresas familiares), con un mínimo exento general bien estudiado. Con lo anterior se pretende conseguir cierta progresividad impositiva, con tipos impositivos proporcionales y no muy elevados. El gravamen del caudal relicto tiene tres ventajas importantes, es más simple, más fácil de gestionar y tiene más posibilidades de control el fraude. Finalmente apuntar que se podrían establecer deducciones en cuota según el grado de parentesco de los herederos.
- Las propuestas, basadas en simulaciones, tienen un carácter tentativo. Realmente la reforma de ambos impuestos presenta una cuestión clara e ineludible y es su aplicación armonizada para todas las Comunidades Autónomas o que las competencias normativas estén únicamente en manos de la Administración Central. Es importante también la superación de sus problemas más importantes: inequidad y elusión y evasión. El resto de los aspectos han de abordarse dentro del marco de objetivos atribuidos a nuestro sistema tributario considerado de forma global.

## Referencias

- ALVAREDO, F.; ATKINSON A. y M. SALVATORE (2015): “The challenge of measuring UK wealth inequality in the 2000s”, *Working paper* 4. December 2015. LSE, International, Inequalities Institute.
- ALVARADO (2018): *World inequality report*, World Inequality Lab.
- ARRONDEL, L.; GARBINTI, B. y MASSON, A. (2014): “Inégalités de patrimoine entre générations: les donations aident-elles les jeunes à s’installer?”, *Economie et statistique*, vol. 472/1, pp. 65-100. <http://dx.doi.org/10.3406/estat.2014.10490>.
- AUERBACH, A. (2006): “The Future of capital Income Taxation”, *Fiscal Studies*, vol. 27: 399-420.
- AZPITARTE, F. (2010): “The household wealth distribution in Spain: The role of housing and financial wealth”, *Hacienda Pública Española*, 194: 65-90.
- AZPITARTE, F. (2012): “Measuring Poverty Using Both Income and Wealth: A Cross-Country Comparison Between the US and Spain”, *Review of Income and Wealth*, 58(1): 24-50.
- AZPITARTE, F. (2013): “Medición de la pobreza utilizando la renta y la riqueza: una comparación empírica entre enfoques multidimensionales con datos de Estados Unidos y España”, *Papeles de economía española*, (135): 50-65.
- BARBERÁN, M. A. (2006): “Redistribución y progresividad en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; un análisis con datos de panel”, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 177: 25-57.
- BARBERÁN, M. A. y MELGUIZO, M. (2007): “Equidad y redistribución en el impuesto sobre sucesiones y donaciones: análisis de los efectos de las reformas autonómicas”, *Papeles de Trabajo*, 11, Instituto de Estudios Fiscales.
- BALLESTRA, C. y TONKIN, R. (2018): “Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database”, *Working paper*, 88, OECD.
- BENTON, R. y KEISTER, L. (2017): “The lasting effect of intergenerational wealth transfers: Human capital, family formation, and wealth”, *Social Science Research*, vol. 68:1-14. <http://dx.doi.org/10.1016/J.SSRESEARCH.2017.09.006>.
- BOADWAY R. y PESTIEAU, P. (2018): “The tenuous case for an annual wealth tax”, *IEB Working Paper*, 2018/01.
- BOWLES, S. y GINTIS, H. (2002): “The Inheritance of Inequality”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, nº. 3: 3-30.
- BRANDOLINI, A.; MAGRI, S. y SMEEDING, T. (2010): “Asset-based measurement of poverty”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29, nº. 2: 267-284.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): *Taxation Trends Report 2019*.
- CALONGE, S. y ARCARONS, J. (2007): “Impuesto sobre la riqueza evaluación y microsimulación”, *Revista de Estudios Económicos*, nº 4: 231-259.
- CREMER, H. y PESTIEAU, P. (2010): “Riqueza e imposición sobre la transmisión de riqueza: una revisión”, *Papeles de Economía Española*, 125/126.
- DE PABLOS, L. (2010): “Imposición sobre la riqueza y transmisiones de riqueza”, *Papeles de Economía Española*, 125/126.

- DE PABLOS, L. y MARTÍNEZ TORRES, M. (2017): “Desigualdad y riqueza. El papel de la imposición personal sobre la riqueza”. Incluido en el Libro homenaje a Emilio Albi, Instituto de Estudios Fiscales.
- DE PABLOS, L. y MARTÍNEZ TORRES, M. (2018): “La desigualdad de la riqueza y sus conexiones con la renta”. Incluido en el 3º *Informe sobre la desigualdad en España*, Fundación. Alternativas, Madrid.
- DURÁN CABRÉ, J. M. y ESTELLER MORÉ, A. (2014): “La imposición sobre la riqueza en España”, *Papeles de Economía Española*, 139, 70 - 85.
- DURÁN CABRÉ, J. M.; ESTELLER, A.; MAS, M. y SALVADOR, L. (2018): “La brecha fiscal: estudio y aplicación a los impuestos sobre la riqueza”, *Paper* 2018/15, IEB.
- DURÁN-CABRÉ, J. M. y ESTELLER-MORÉ, A. (2019): “The long run redistributive power of the net wealth tax”, *Sixth Annual MaTax Conference Manheim*.
- EUROSYSTEM HOUSEHOLD FINANCE AND CONSUMPTION SURVEY (HFCS): Varios años.
- FAGERENG, A.; GUISO, L.; MALACRINO, D. y PISTAFERRI, M. (2016): “Heterogeneity in returns to wealth and the measurement of wealth inequality”, *American Economic Review Papers and Proceedings* 106(5).
- FESSLER, P.; LINDNER, P. y SEGALLA, E. (2014): “Net wealth across the euro area: Why household structure matters and how to control for it”, *Working Paper Series*, n.º. 1663, European Central Bank, [http://ssrn.com/abstract\\_id=2408451](http://ssrn.com/abstract_id=2408451). (accessed on 27 March 2018).
- FESSLER, P y MARTIN, S. (2015): “Private wealth across European countries: the role of income, inheritance and the welfare state”, *Working Paper Series*, n.º. 1847, European Central Bank.
- KOPCZUK, W. y SLEMRD, J. (2000): “The Impact of the Estate Tax on the wealth Accumulation and avoidance behaviour of donors”, *Working Paper Series, Working paper* n.º. 7960, National Bureau of Economic Research.
- KOPCZUK, W. y LUPTON, J. (2005): “To Leave or not To Leave: Distributions of Bequest Motives”, *NBER Working Paper n.º. 11767*, Massachusetts, Cambridge.
- KOPCZUK, W. (2015): “What Do We Know about the Evolution of Top Wealth Shares in the United States?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, n.º. 1. Winter 2015: 47–66.
- MARLIER, E. y ATKINSON, A. B. (2010): “Analyzing and measuring social inclusion in a global context”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 29: 285-304.
- NOLAN, B. y WHELAN, C. (2010): “Using non-monetary indicators to analyze poverty and social exclusion in rich countries: Lessons from Europe?”, *Journal of Policy Analysis and Administration* 29.
- OECD: *Wealth Distribution Database y Eurosystem Household Finance and Consumption Survey*.
- PIKETTY, T. y SAEZ, E. (2012): “A Theory of Optimal Capital Taxation”, *NBER Working Paper*, n.º. 17989.
- PIKETTY, T. y ZUCMAN, G. (2014): “Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries, 1700-2010”, *Quarterly Journal of Economics*, 2014, 129(3): 1255-1310.
- PIKETTY, T. y ZUCMAN, G. (2015): “Wealth and Inheritance in the Long Run” (with Thomas Piketty), *Handbook of Income Distribution*, vol. 2, 2015 [Data].
- SIERMINSKA, E.; SMEEDING, T. M. y ALLEGREZZA S. (2013): “The distribution of assets and debts”, en Gornick, J. C. & Jäntti, M. (eds.), *Income Inequality. Economic Disparities and the Middle Class in Affluent Countries*, Standford: Standford University Press: 285-311.

- SAEZ, E. y ZUCMAN, G. (2014): “Wealth Inequality in the United States since 1913: Evidence from capitalized income tax data”, *NBER Working Paper Series*, Working Paper 20625.
- SAEZ, E. y ZUCMAN, G. (2016): “Distributional National Accounts: methods and estimates for the United States”, *NBER Working Paper Series*, Working Paper 22945.
- SAEZ, E. y ZUCMAN, G. (2019): *How would a progressive wealth tax work? Evidence from the economics literature*, mimeo, <http://gabriel-zucman.eu/files/saez-zucmanwealthtaxobjections.pdf>
- WOLFF, E. (1996): “International comparisons of wealth inequality”. *Review of Income and Wealth*. Series 42. Number 4. December.
- WORLDWIDE ESTATE AND INHERITANCE TAX GUIDE (2018).

---

## CAPÍTULO 9

# PROPUESTAS DE REFORMA DE LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL EN ESPAÑA: EL IMPUESTO DE PATRIMONIO Y EL IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES\*

---

MARÍA CADAVAL SAMPEDRO  
Universidad de Santiago de Compostela

ALBERTO VAQUERO GARCÍA  
GEN-Universidad de Vigo

### 1. INTRODUCCIÓN

A diferencia de la imposición sobre la renta o del gasto, la tributación personal sobre la riqueza: Impuesto de Patrimonio (IP) e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) se ha enfrentado tradicionalmente a resistencias de todo tipo. Sin duda, la justificación económica de gravar determinados bienes y derechos que señalan capacidad de pago, no resulta tan evidente para la imposición patrimonial personal. Igual que en su día ocurrió en Canadá o en Australia, en España se procedió a la cesión parcial de competencias sobre estos impuestos a las Comunidades Autónomas (CC. AA), lo que propició importantes diferencias en la aplicación de ambos tributos y llenó de argumentos a quienes están en contra de estos impuestos, bajo el paraguas de la competencia fiscal y el posible “voto con los pies” de algunos contribuyentes.

Todo lo anterior pone en cuestión la viabilidad y utilidad de ambas figuras tributarias. Es un hecho cierto que las CC. AA han utilizado profusamente su capacidad normativa para regular especialmente el ISD, lo que ha provocado que, en la práctica, la carga fiscal sea muy diferente en función del territorio donde se aplica el impuesto. Precisamente sobre este impuesto se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en 2014, que señaló un tratamiento discriminatorio de la normativa

---

\* Los autores agradecen las sugerencias y comentarios recibidos por David Patiño, Laura de Pablos, Alejandro Esteller, José María Durán, Alain Cuenca, Roberto Fernández Llera, Jorge Martínez Vázquez y Santiago Lago Peñas.

española en relación a los contribuyentes no residentes y que provocó un importante cambio en la normativa del ISD a partir de 2015<sup>1</sup>.

En consecuencia, resulta necesario plantear un estudio sobre las propuestas de reforma de la imposición patrimonial personal en España, que afectan claramente a la capacidad fiscal de las CC. AA. Para ello, y tras esta introducción, en el segundo apartado se analiza la descentralización fiscal en la tributación patrimonial personal a partir de la teoría del federalismo fiscal. En el tercer apartado se profundiza, desde la óptica comparada en la tributación patrimonial personal, en el estudio del IP y del ISD en el ámbito europeo. El cuarto apartado analiza las diferencias del IP y del ISD por CC. AA, posibilitando un completo estudio regional. El quinto apartado permite señalar qué elementos se deben cambiar en la imposición personal patrimonial en relación al IP y el ISD. Finalmente, el apartado sexto incluye las conclusiones.

## **2. LA DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA EN MATERIA PATRIMONIAL PERSONAL A PARTIR DE LA TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL**

### **2.1. CONSIDERACIONES GENERALES**

La teoría del federalismo fiscal señala que los tributos sobre la fiscalidad patrimonial personal (IP e ISD) no son las figuras impositivas más atractivas para su descentralización. La descentralización sin control de la fiscalidad patrimonial personal puede provocar su reducción a la mínima expresión y, en el caso más extremo, a su total desaparición (Lago y Vaquero, 2016). Además, ambos impuestos son altamente redistributivos y, por lo tanto, para mantener esta función es necesario que sea confiada casi únicamente a la administración central (Musgrave, 1959), evitando la movilidad fiscal de los contribuyentes entre territorios que busca rebajar el efecto de la imposición patrimonial personal.

Para corroborar lo anterior podemos citar, entre otros, el caso de ISD en Canadá y Australia (Bating, 1991), derivado de la competencia fiscal<sup>2</sup> entre estados y provincias (Durán, 2006). La experiencia de Canadá es estudiada con detalle por Bird (1991), quien señala que los gobiernos subcentrales no son capaces de aplicar adecuadamente los

---

<sup>1</sup> Nos referimos a la nueva redacción de la Ley del ISD, de aplicación desde el 1 de enero de 2015, tras la modificación de Ley 26/2014, para cumplir el fallo de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 3/9/2014. En un primer momento este fallo solo fue aplicable a residentes comunitarios, pero desde diciembre de 2018 se aplica a todos los no residentes, con independencia de que residan en un Estado miembro de la UE, el Espacio Económico Europeo (EEE) o en un tercer país.

<sup>2</sup> La competencia fiscal debe ser entendida como el uso de instrumentos tributarios por parte de los gobiernos subcentrales con el objetivo de condicionar la distribución territorial de los recursos y actividades productivas (Álvarez y Aparicio, 2002). En este sentido, Zubiri (1987) señala que las capacidades asignadas a cada nivel de gobierno inferior deben permitir únicamente la financiación de las políticas de gasto, pero nunca deben ser utilizadas para modificar la asignación o distribución de los recursos.

impuestos personales sobre la riqueza, debido a que, si los gobiernos centrales dejan de aplicar el impuesto, resulta muy complicado para la administración subcentral soportar la presión económica y política de la población más rica por las posibilidades de movilidad de las bases fiscales. Esto ha provocado que en solo 14 años desde que la primera provincia canadiense renunciase al ISD (en 1975), el tributo haya dejado de aplicarse (Duff, 2005). Para el caso de Australia (Duff, 2005) señala que el proceso de deslocalización fiscal del tributo puede afectar no solo a diferentes regiones de un mismo país, sino a países vecinos. En el trabajo se cita que una de las razones que pueden explicar que Nueva Zelanda haya eliminado el ISD es el riesgo que suponía la emigración de contribuyentes con alto nivel de patrimonio desde Australia, que ya lo había abolido previamente (Barberán y Melguizo, 2010)

Por otra parte, se pueden señalar razones de economía política en la decisión de transferir la imposición patrimonial personal a los gobiernos subcentrales: su recaudación es notablemente menor que en los impuestos sobre la renta o el gasto; resultan muy impopulares; su justificación fiscal no resulta tan inmediata como otros tributos. Estos argumentos pueden haber incentivado un comportamiento generoso desde la administración central a la regional al transferir autonomía tributaria y, al mismo tiempo, deshaciéndose de una figura tributaria “incomoda”.

Pero éste no es el único caso. En España esta realidad está muy cerca, pues la fuerte descentralización fiscal del ISD ha provocado diferencias tributarias importantes en función de dónde se realiza el hecho imponible (Consejo General del Colegio de Economistas, 2019). En el IP, aunque el desarrollo normativo regional ha sido mucho menor, también se constatan diferentes esfuerzos fiscales en función de donde resida el contribuyente.

Lo anterior puede deberse a dos motivos. El primero, por tratarse de operaciones de importes elevados y repetidos en el tiempo (IP). El segundo, por ser un impuesto periódico, o de elevado importe y no repetido en el tiempo (ISD). En ambos casos, y como hemos señalado, es muy probable la existencia de incentivos a rebajar las exigencias fiscales por parte de alguna jurisdicción para atraer bases imponibles y contribuyentes.

Al final esto provocará una competencia fiscal agresiva que se traducirá en una carrera de “tributación a la baja”, donde participarían todos los gobiernos subcentrales. Esto es así porque las situaciones de competencia fiscal generan asignaciones de recursos Pareto inferiores (Bating (1991), Bird (1991), Duff (2005) a nivel internacional y Álvarez y Aparicio (2002) y Barberan y Melguizo (2010) desde la perspectiva nacional). Es más, incluso es posible que la simple amenaza de la movilidad de sujetos pasivos sea condición suficiente para que se produzca este proceso (Brühlhart y Parchet, 2014).

Como se señalará a lo largo de este trabajo y aunque el IP y el ISD son dos figuras tributarias muy diferentes, comparten algunos elementos comunes. Ambos impuestos gravan la riqueza y esto es técnicamente más complicado que medir la renta, puesto que la primera es una variable de stock difícil de valorar o medir y la segunda de flujo, mucho más fácil de observar.

Gravar la renta es algo admitido sin reticencias, ya que responde a una concepción tradicional de la economía pública bajo el principio general de capacidad de pago, mientras que someter la riqueza está más cuestionado por razones de doble imposición, efectos sobre el ahorro y la inversión etc. En contraste, parece que, siendo la riqueza un elemento de importancia secundaria a la hora de evaluar el bienestar de la sociedad, su justificación como actuación redistributiva resulta mucho menos evidente. Si a lo anterior añadimos que las principales políticas redistributivas lo son por el lado del gasto y no por el ingreso, y que la recaudación obtenida por el IP y el ISD es de cuantía reducida, no es extrañar el resultado señalado. Tradicionalmente, la defensa de las figuras tributarias se realiza a partir de un doble enfoque: eficiencia y equidad, razón por la que seguiremos este mismo esquema

## 2.2. VALORACIONES DEL IMPUESTO DE PATRIMONIO DESDE LA ÓPTICA DE LA EFICIENCIA Y EQUIDAD

La defensa del IP desde la óptica de la eficiencia se fundamenta en la necesidad de desalentar las formas improductivas de riqueza, esto es, aquellas que no generan rendimientos económicos; por lo tanto, se trataría de penalizar la riqueza improductiva (Esteller *et al.*, 2015). Pues bien, lo anterior sería viable solo si se cumplieran dos condiciones: i) si la aplicación del IP estimulase el aprovechamiento productivo del patrimonio y ii) si se pudiera garantizar que esta ganancia de eficiencia fuera superior al desincentivo al ahorro e inversión por la aplicación del impuesto. Sin embargo, en la práctica no siempre se puede asegurar el cumplimiento de los dos requisitos anteriores.

La argumentación más extendida para mantener el IP desde la óptica de la equidad es la necesidad de someter a gravamen la capacidad de pago de las ganancias de capital no realizadas o los rendimientos en especie, al no estar sujetos al IRPF (recordemos que este impuesto grava a las variaciones patrimoniales en base al principio de ganancia realizada, evitando la fiscalidad de las ganancias “latentes”). Sin embargo, el mismo razonamiento que se emplea para evitar gravar estos elementos en el IRPF es fácilmente aplicable al IP: resulta complicado valorar las ganancias de patrimonio no realizadas y los rendimientos en especie.

Otro argumento que suele emplearse para justificar el IP es su utilidad como fuente de información y control, con posibilidades de ser empleada para contrastarla con la ofrecida por el contribuyente en otros impuestos (IRPF, ISD). No obstante, esto también puede ser cuestionado puesto que, si el contribuyente opta por ocultar información fiscal, es probable que lo haga en todos los impuestos a los que esté sometido.

Además, el IP no se encuentra exento de importantes críticas (Durán y Esteller, 2004; 2007; Esteller y De Pablos, 2020), por los problemas en la valoración de determinados bienes que pueden afectar a la capacidad tributaria del contribuyente o por las prácticas de elusión (Durán, Esteller y Más, 2019) o incluso de evasión fiscal (Durán, Esteller, Más y Salvadori, 2018), puesto que el IP solo grava parte de la riqueza, siendo ineficaz como instrumento redistributivo. Finalmente, es preciso señalar que el

IP presenta graves problema en relación con el conocimiento de los elementos patrimoniales, la titularidad jurídica y su valoración (De Pablos, 2009), lo que dificulta notablemente su aplicación.

### 2.3. VALORACIONES DEL IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES DESDE LA ÓPTICA DE LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD

Desde la óptica de la eficiencia, parece coherente el mantenimiento del ISD, puesto que grava una renta que no ha sido sometida a gravamen con anterioridad desde el punto de vista del heredero o donatario. No hacerlo podría generar desincentivos al trabajo y a la generación de riqueza del perceptor y otorgar un beneficio sobre el principio de capacidad de pago a las transmisiones patrimoniales a título gratuito (López y Durán, 2008). Unido a lo anterior, gravar la riqueza vía herencia resulta una forma mucho más neutra que otras alternativas, al resultar complicada la planificación fiscal. Entre otros, en Cremer y Pestiau (2011) y Boadway y Pestiau (2018) se recogen una serie de argumentos teóricos desde el punto de vista de la eficiencia que justifican este comportamiento neutral.

Desde la perspectiva de la equidad, se suele señalar la conveniencia de aplicar el ISD para diferenciar entre el patrimonio adquirido por el esfuerzo del contribuyente y el obtenido a través de una herencia (transmisión lucrativa *mortis causa*) o donación (transmisión lucrativa *inter vivos*). En otras ocasiones se sostiene que, de no contar con esta figura tributaria, lo que se estaría haciendo es mantener las desigualdades en la distribución de la renta, puesto que la no aplicación del tributo, mantendría la posición de partida de la riqueza tras la transmisión de la misma. Entre los que argumentan su papel para el reparto de la riqueza se puede señalar, entre otros, a la OECD<sup>3</sup> (2018a, 2018b). Para esta institución, el ISD permite reducir la desigualdad económica en el reparto de capital y, al mismo tiempo, potenciar la igualdad de oportunidades.

Sin embargo, el ISD no está exento de críticas. El ISD puede generar efectos negativos sobre las decisiones de ahorro, debiendo introducir mecanismos para no gravar en exceso la adquisición de bienes y derechos. Esto puede estar sucediendo, por ejemplo, para el caso de España, por la introducción de coeficientes multiplicadores en base al patrimonio preexistente del beneficiario (Grupo de Expertos sobre la Reforma del Sistema Fiscal Español, GERSFE, 2014). En la práctica esto se traduce en una doble progresividad, cuestión que ni tan siquiera figura en el IRPF, considerado el impuesto progresivo por excelencia del sistema fiscal español. Además, con la aplicación del ISD se trataría de la misma forma el ahorro del patrimonio para la transmisión que el destinado al consumo.

---

<sup>3</sup> La OCDE señala la conveniencia de aplicar este tipo de tributos puesto que las mayores diferencias no se dan en materia de renta, sino en el reparto de la riqueza.

### **3. LA TRIBUTACIÓN PATRIMONIAL EN LA UNIÓN EUROPEA: EXPERIENCIAS COMPARADAS EN RELACIÓN AL IMPUESTO DE PATRIMONIO Y AL IMPUESTO DE SUCESSIONES Y DONACIONES**

Como se ha señalado, solo España mantiene el IP como tal entre los países que forman la UE. En consecuencia, el IP es un impuesto en desuso desde la perspectiva internacional, aunque en los últimos años hay una nueva corriente de hacendistas que apuestan por aumentar la tributación sobre la riqueza (Piketty, 2014; Piketty y Zucman, 2014).

La recaudación del IP en España es relativamente pequeña, ya que además de contar con un mínimo exento elevado (700.000 euros por contribuyente), algunas CC. AA han elevado este importe y otras, han optado por aplicar una bonificación del 100% en la cuota. Quizá el ejemplo más claro sea la Comunidad de Madrid, donde “de facto” el IP no se aplica, por la inclusión de la citada bonificación. Con todo, en España el IP recaudó 1.348 millones de euros en 2017 (0,12% del PIB y un 0,34% de la totalidad de ingresos).

El ISD tiene un mayor recorrido internacional que el IP. El ISD se aplica en la mayoría de los países de la UE (Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Holanda, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Reino Unido, República Checa y Rumanía). Además, en Austria, Malta y Portugal, si bien no existe el ISD como tal, las transmisiones de inmuebles se gravan en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (ITP). Solo en Chipre, Estonia y Suecia no se aplica el tributo sobre las transmisiones lucrativas (cuadro 1)<sup>4</sup>.

La segunda nota a destacar es la amplia casuística fiscal del ISD, como refleja el cuadro 1, puesto que se plantean diferentes tipos de exenciones, tarifas o mínimos exentos. Estas diferencias, en algunos casos, como ocurre en España o Bélgica, pueden depender de las decisiones en materia fiscal de la autoridad tributaria regional. Precisamente, en Bélgica, al igual que ha sucedido en España, se han producido importantes diferencias regionales en la aplicación del tributo, propiciadas por la competencia fiscal de los gobiernos regionales en el ISD entre las regiones (Rdonck, 2010).

Aunque no se puede establecer un patrón único, el importe a satisfacer por el ISD suele depender de la relación de parentesco entre el causante/donante y causahabiente/donatario. En consecuencia, para una misma base imponible, la mayor cercanía familiar con el causante/donante se traduce en una menor tributación efectiva. Los importes se determinan en función de una tarifa progresiva con tipos marginales muy diferentes, pero en la práctica pueden estar condicionados por las exenciones, reducciones en la base imponible y bonificaciones fiscales. Esto resulta más evidente si la transmisión lucrativa *mortis causa* es para los cónyuges o descendientes/ascendientes

---

<sup>4</sup> Solo 8 de los 34 países de la OCDE no aplican un impuesto sobre las herencias y donaciones como tal (Austria, Australia, Canadá, Estonia, Israel, México, Eslovaquia, Portugal y Suecia).

de primer grado (hijos/padres), tal y como sucede en la mayor parte de los países europeos que aplican este impuesto, y/o por la existencia de coeficientes multiplicadores en función de patrimonio preexistente del beneficiario y del grado de parentesco con el transmitente, como sucede en España.

CUADRO 1  
Características básicas del ISD en la UE (2019)

País	Características básicas
<b>Alemania</b>	Se contemplan importantes exenciones para los cónyuges o parejas de hecho (500.000 euros), hijos (400.000 euros) nietos (200.000 euros) y padres (20.000 euros). Se aplica una tarifa progresiva (7%-50%). Se establecen importantes bonificaciones y beneficios fiscales para los bienes afectos a actividades económicas y transmisión de vivienda habitual.
<b>Austria</b>	No existe un impuesto de sucesiones y donaciones como tal. No obstante, las transmisiones de inmuebles se gravan en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
<b>Bélgica</b>	Se contemplan importantes diferencias fiscales en función del territorio de aplicación del impuesto (Bruselas, Flandes y Valonia).
<b>Bulgaria</b>	El cónyuge, hijos y padres están exentos del pago del impuesto. La progresividad depende del municipio de residencia.
<b>Chipre</b>	No se aplica.
<b>Croacia</b>	El cónyuge, hijos y padres están exentos del pago del impuesto.
<b>Dinamarca</b>	El cónyuge y pareja de hecho están exentos del pago del impuesto.
<b>Eslovaquia</b>	No se aplica.
<b>Eslovenia</b>	El cónyuge e hijos están exentos del pago del impuesto.
<b>España</b>	Se contemplan importantes diferencias fiscales en función del territorio de aplicación del impuesto.
<b>Estonia</b>	No se aplica.
<b>Finlandia</b>	Se contemplan importantes exenciones para los cónyuges (60.000 euros), hijos (40.000 euros) y resto de herederos (20.000 euros). Se aplican dos tarifas diferentes: cónyuge, descendientes y ascendientes de primer grado será entre el 7% y el 13%; para el resto de herederos el tipo estará entre el 20% y el 32%.
<b>Francia</b>	El cónyuge y parejas de hecho están exentos del pago del impuesto. Se establece un mínimo exento de 100.000 euros para ascendientes y descendientes en línea directa. La tarifa oscila entre el 5% y el 45% (para ascendientes y descendientes en línea directa); entre el 35% y el 45% (hermanos) y entre el 55% y el 60% (resto de casos).
<b>Grecia</b>	Se aplica una tarifa progresiva entre el 1% y 40%.

<b>Hungría</b>	Los ascendientes y descendientes en línea directa están exentos. Se aplica una tarifa progresiva entre el 2,5% y el 40%
<b>Holanda</b>	Se aplican diferentes tarifas en función del grado de parentesco, entre el 10%-20% (cónyuge e hijos), 18%-36% (nietos) y 30%-40%(resto de casos).
<b>Irlanda</b>	Se aplican importantes mínimos exentos en función del grado de parentesco: hijos, nietos, padres (310.000 euros).
<b>Italia</b>	Se aplica un importante mínimo exento (1.000.000 de euros) para los cónyuges e hijos, siendo el tipo de gravamen del 4%. Para el resto de casos, se aplica una tarifa que oscila entre el 6% y 8%.
<b>Letonia</b>	En función del grado de parentesco, la cuota a satisfacer es muy diferente.
<b>Lituania</b>	Estarán exentos el cónyuge, hijos, padres, nietos, abuelos y hermanos. El tipo mínimo a aplicar será del 5%, el máximo del 10%.
<b>Luxemburgo</b>	Se contempla una exención total para los cónyuges, mientras que los ascendientes y descendientes directos tienen una exención parcial. La tarifa a aplicar oscila entre el 2,5 % y el 15%.
<b>Malta</b>	No existe un impuesto de sucesiones como tal. No obstante, las transmisiones patrimoniales están sometidas al tipo del 5%.
<b>Polonia</b>	Están exentos del pago del impuesto el cónyuge, los hijos, padres, nietos y hermanos. En función del grado de parentesco se le aplica una tarifa que oscila entre el 3% y el 20%.
<b>Portugal</b>	No existe un impuesto de sucesiones como tal. No obstante, las transmisiones de inmuebles se gravan en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
<b>Reino Unido</b>	El cónyuge o pareja de hecho están exentos del impuesto. Importante exención para cualquier tipo de beneficiario (369.395 euros). El tipo impositivo es fijo del 40%.
<b>Republica Checa</b>	Están exentos del impuesto el cónyuge, ascendientes y descendientes del primer grado.
<b>Rumania</b>	Aplicación del tipo único del 1%.
<b>Suecia</b>	No se aplica.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de European Commission (2019), [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tedb/taxSearch.html](http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html) y Barragüé y Martínez (2016) y Drometer *et al.* (2018).

Una tercera cuestión a destacar es su importante grado de descentralización fiscal a favor de los gobiernos regionales, especialmente en la fijación de la tarifa, la determinación y valoración de la base imponible y la administración encargada de la

gestión fiscal<sup>5</sup>. En la mayor parte de los estados estos aspectos son de titularidad exclusivamente central o federal (Alemania, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda e Italia) y solo en Bulgaria y España la titularidad es compartida. En el primer caso, con participación del gobierno municipal en la fijación de la tarifa y, en el segundo, con participación del gobierno central y regional en la fijación de la tarifa y la determinación de las deducciones y bonificaciones.

Para terminar este apartado de diferencias, cabe destacar que el beneficiario de la recaudación del ISD es, generalmente, el gobierno central, con tres excepciones (Bélgica, Bulgaria y España), donde la recaudación se atribuye a la administración tributaria subcentral (Cuadro 2).

---

<sup>5</sup> En Cámara Barroso (2016) se realiza un estudio pormenorizado de la aplicación del ISD en la UE.

CUADRO 2  
Distribución de competencias fiscales del ISD en la UE (2019)

País	Aplicación	Diferencias regionales	Nivel de gobierno			
			Fijación de la tarifa	Fijación de la base Imponible	Deducciones/ Bonificaciones	Beneficiario
Alemania	Sí	Sí	Central	Central	Central	Central
Austria	No	-	-	-	-	-
Bélgica	Sí	Sí	Regional	Regional	Regional	Regional
Bulgaria	Sí	Sí	Central/Local	Central	Central	Local
Chipre	No	-	-	-	-	-
Croacia	Sí	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Dinamarca	Sí	No	Central	Central	Central	Central
Eslovaquia	No	-	-	-	-	-
Eslovenia	Sí	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
España	Sí	Sí	Central/Regional	Central	Central/Regional	Regional
Estonia	No	-	-	-	-	-
Finlandia	Sí	No	Central	Central	Central	Central
Francia	Sí	No	Central	Central	Central	Central
Grecia	Sí	No	Central	Central	Central	Central
Holanda	Sí	No	Central	Central	Central	Central
Hungría	Sí	No	Central	Central	Central	Central
Irlanda	Sí	No	Central	Central	Central	Central
Italia	Sí	No	Central	Central	Central	Central
Letonia	Sí	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Lituania	Sí	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Luxemburgo	Sí	No	Central	Central	Central	Central
Malta	No	-	-	-	-	-
Polonia	Sí	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Portugal	No	No	-	-	-	-
Reino Unido	Sí	No	Central	Central	Central	Central
Republica Checa	Sí	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Rumania	Sí	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
Suecia	No	-	-	-	-	-

Notas: (-) No se aplica el impuesto.

Fuente: Elaboración propia a partir de European Commission (2019), [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tedb/taxSearch.html](http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html)

El volumen de recaudación obtenida por el ISD resulta reducido en todos los países, aunque con diferencias significativas. Para 2017 y en relación al PIB, en Bélgica (0,7%) y Finlandia (0,4%) es donde el impuesto tiene una mayor importancia, y llega a recaudar tres y dos veces más que en España, respectivamente. Precisamente, en nuestro país la recaudación alcanza el 0,2% del PIB, en un nivel intermedio junto con Luxemburgo, Dinamarca, Alemania, y Reino Unido. Si dejamos fuera de la comparativa a los países que no aplican el ISD, únicamente Grecia e Italia con un 0,09% y 0,10%, respectivamente sobre el PIB, tienen un porcentaje de recaudación inferior al de España.

En relación al peso relativo sobre la recaudación total de impuestos, los ingresos por la vía del ISD supusieron en España para 2017 el 0,69%, un porcentaje netamente inferior al 0,94% de Finlandia o el 1,2% de Irlanda.

#### **4. RASGOS BÁSICOS DEL IMPUESTO DE PATRIMONIO Y DEL IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES EN ESPAÑA: DIFERENCIAS POR CC. AA**

##### **4.1. ASPECTOS GENERALES**

En el ámbito de los impuestos cedidos, destacan los impuestos sobre la riqueza personal como el IP y el ISD, sobre los que las CC. AA disponen de una elevada capacidad normativa (Cuadro 3), como se ha visto. En concreto, en el IP la citada potestad permite el establecimiento del mínimo exento, la tarifa y la aplicación de deducciones y bonificaciones sobre la cuota. Para el ISD se extiende a la aplicación de las reducciones en la base imponible, la tarifa, los coeficientes del patrimonio preexistentes, deducciones, bonificaciones en la cuota, gestión, liquidación y recaudación del tributo. Por lo tanto, hay mayores competencias fiscales autonómicas en el ISD que en el IP<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> La competencia fiscal iniciada por las Comunidades Forales en los años 90, provocó una mayor cesión de competencias a las CC. AA de Régimen Común, con el objetivo de facilitarles esa carrera impositiva a la baja, lo que ha generado importantes diferencias en la aplicación de los impuestos cedidos.

CUADRO 3  
**Capacidad normativa autonómica de los tributos cedidos**

---

<b>IP (en 2008 se estableció una exención del 100%, se restableció el tributo en los ejercicios siguientes)</b>	Mínimo exento, tipo de gravamen, deducciones y bonificaciones de la cuota
<b>ISD</b>	Reducciones de la base imponible tarifa, fijación de la cuantía, coeficientes del patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones de la cuota. Gestión, liquidación y recaudación del tributo

---

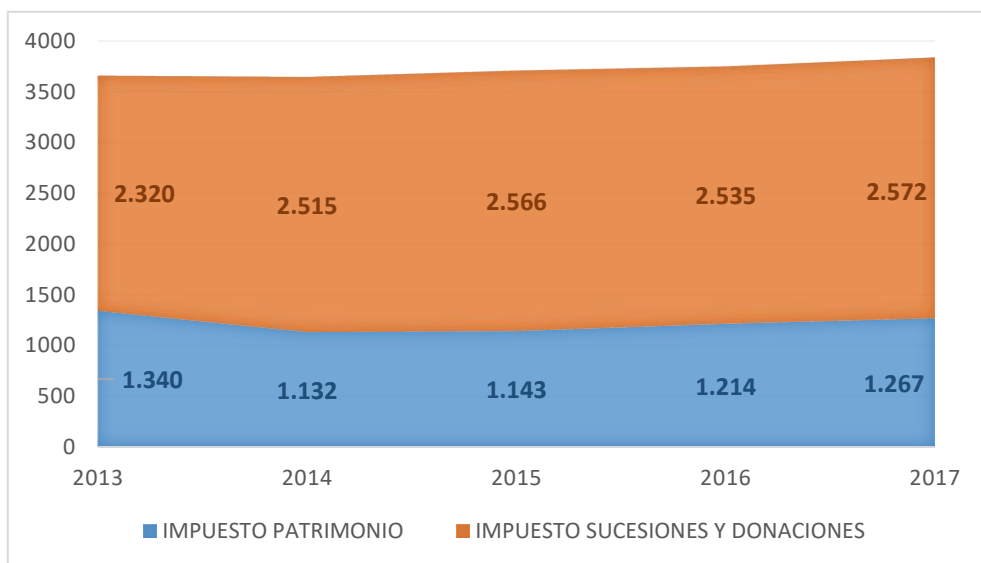
*Fuente:* elaboración propia a partir de la Ley 22/2009.

El uso de las competencias atribuidas a las CC. AA ha generado diferencias que, si bien en un primer momento de la descentralización no resultaron relevantes, ahora arroja brechas importantes de tributación, lo que ha abierto un debate en torno a la competencia fiscal entre territorios que aplican tipos inferiores a los deseables, lo que podría corregirse con un mínimo común establecido a través de la legislación nacional. El debate ha llegado incluso a introducir la posibilidad de eliminación de alguno de estos impuestos con elevado carácter redistributivo, como el IP o el ISD<sup>7</sup>, que recaudaron cerca de 3.500 millones de euros en 2017 -3.800 si sumamos las comunidades de régimen foral. El Gráfico 1 recoge la evolución de la recaudación del IP y el ISD entre 2013 y 2017. El Gráfico 2 determina el peso de ambos impuestos sobre el total de tributos cedidos para el período indicado.

---

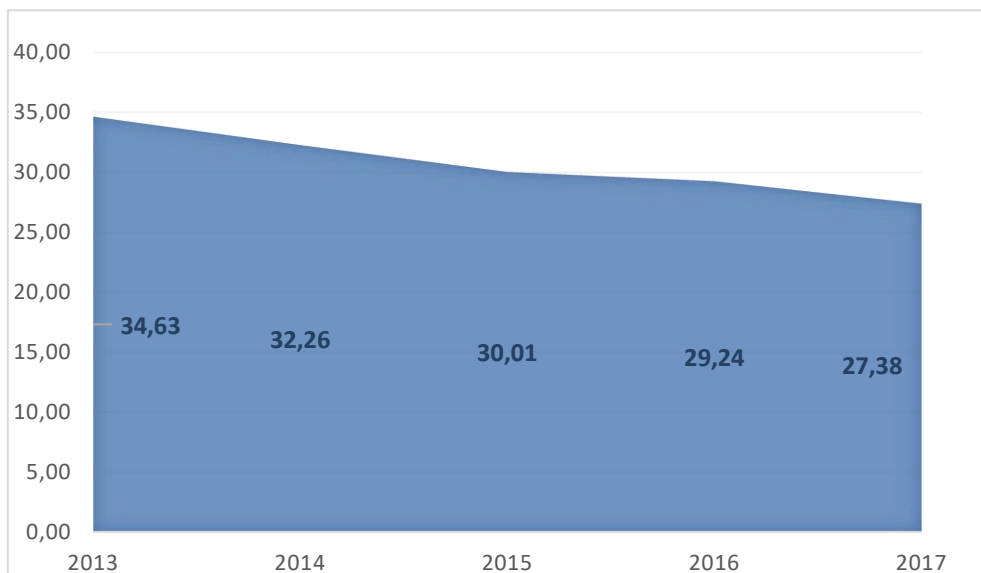
<sup>7</sup> A diferencia del ISD o el IP, en el IRPF esta competencia fiscal está atenuada, puesto que las CC. AA solo pueden ejercer sus competencias en el tramo autonómico (López y Rodrigo, 2017).

GRÁFICO 1  
Evolución de la recaudación del IP y el ISD (2013-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2019).

GRÁFICO 2  
Porcentaje de la recaudación del IP y el ISD sobre el total de tributos cedidos en CC. AA de régimen común (2013-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2019).

La experiencia comparada, como se ha indicado en el tercer epígrafe de este capítulo, está llena de ejemplos en los que algunos países han optado por una gran autonomía tributaria de sus gobiernos subcentrales, mientras otros la han sacrificado a favor de una mayor coordinación.

En España, a pesar de que la evolución histórica muestra un proceso paulatino en la descentralización de los ingresos a través de los seis períodos por los que ha atravesado la financiación autonómica<sup>8</sup>, es evidente la falta de actualización de la normativa correspondiente a los tributos cedidos, como el ISD, que mantiene desde el año 1987 las tarifas impositivas y los tramos de la base liquidable, a pesar de los cambios experimentados en la configuración y estructura de la renta y la riqueza. Poco más reciente, de 1991 es la última actualización sustancial del IP. Así, a la vez que las CC. AA han ido desarrollando su capacidad normativa sobre elementos fundamentales de ambos tributos, la normativa básica es arcaica y sigue en manos del Estado, ostentando la potestad tributaria originaria. Veamos cuáles y cuántas son estas diferencias y las conclusiones que se pueden inferir de la actual situación de ambos impuestos.

#### 4.2. EL IMPUESTO DE PATRIMONIO POR CC. AA

El IP es un tributo de titularidad estatal, si bien, está cedido a las CC. AA, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.2.b) de la LOFCA, al que complementa el artículo 47 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, a través de los que se ceden a las CC. AA las competencias para la regulación del mínimo exento, el tipo de gravamen, las deducciones y bonificaciones en la cuota, una vez que las haya establecido el Estado.

Consideración especial merece la disposición adicional segunda de la Ley 41/2003, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria, por la que las CC. AA pueden dejar exentos del IP los bienes y derechos referidos en estas normas. Prácticamente todas las CC. AA han hecho uso, aunque desigual, de las competencias normativas que les han sido atribuidas, sobre todo la regulación del mínimo exento, pero también de la tarifa, las deducciones y las bonificaciones en la cuota (en <http://alberto.vaquero.webs.uvigo.es/es/publicaciones.html> figura esta información).

Por ejemplo, la Comunidad de Madrid contempla una bonificación general de la cuota del IP del 100%, La Rioja, del 75%. Cataluña, Galicia y Baleares aplican importantes bonificaciones para incentivar actividades concretas: Cataluña bonifica un 95% las propiedades forestales, Galicia tiene un amplio abanico de deducciones para favorecer la creación o participación en empresas y cooperativas agrarias para revitalizar el rural, y la afectación de inmuebles a actividades económicas situados en centros históricos para evitar que pierdan vida. Baleares aplica una bonificación del 90% a los bienes de consumo cultural. País Vasco ha introducido una exención para los bienes y

---

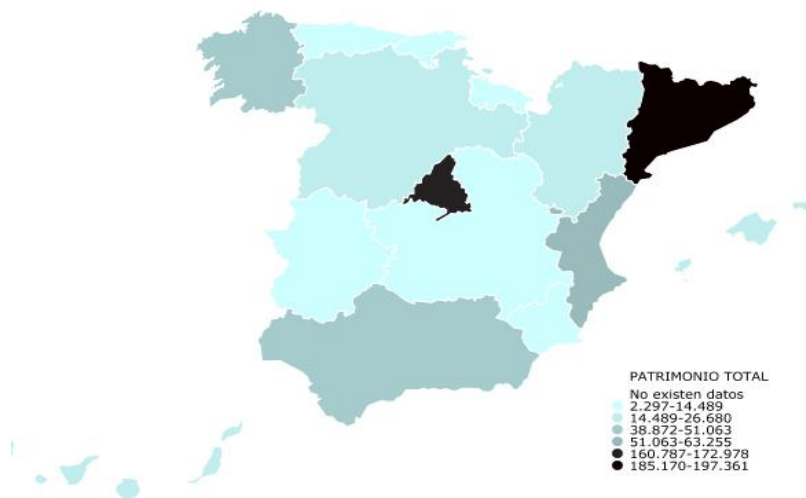
<sup>8</sup> El primero transcurre desde 1979-1986; después se producen tres etapas quinquenales entre 1987-2001, para dar paso a la aplicación del sistema de financiación entre 2002-2008, hasta que en 2009 entró en vigor el nuevo período tras el Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

derechos situados en el extranjero para el régimen especial de personas trabajadoras, de igual modo que una exención total por la participación en el capital de entidades donde los contribuyentes presten sus servicios.

Las otras diferencias sustantivas del impuesto se basan en la tarifa, que han regulado nueve CC. AA, de las cuales todas menos Galicia han establecido 8 tramos y tipos de gravamen superior al estatal con carácter supletorio. El mínimo exento que adopta cada región se circunscribe al general para la mayoría, salvo para Cataluña, Valencia, Aragón o Extremadura, que lo han rebajado, aumentado así el gravamen de manera indirecta. En las comunidades forales –habida cuenta que la tributación se realiza a nivel provincial, existen diferencias entre provincias. La exención en vivienda habitual es de 400.000 euros, en Álava, Bizkaia, Gipuzkoa se rebaja a 300.000 euros, donde el mínimo exento es de 700.000, 100.000 euros por debajo de las otras dos. En Navarra se reduce a 250.000 euros. La diferencia se hace extensiva también a los tipos impositivos, los más bajos, los de Navarra, entre la horquilla del 0,16%-2%, le sigue Bizkaia, que se mueve entre un 0,2%-2% y medio punto por encima en el tipo marginal de Gipuzkoa y Álava (0,2%-2,5%).

Resultan significativas las diferencias impositivas que se producen entre CC. AA, más aún si tenemos en cuenta el reparto de la riqueza. En el Gráfico 3 se muestra la distribución del patrimonio, como se cuantifica para el IP, según los últimos datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (2016).

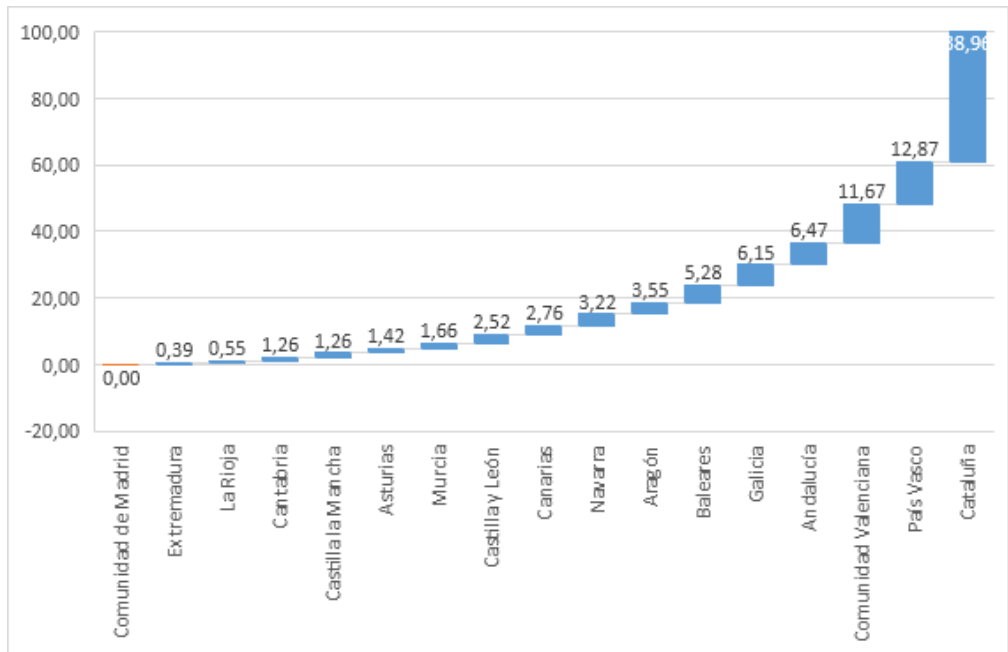
GRÁFICO 3  
Distribución del patrimonio total por CC. AA, en millones de euros (2016)



Fuente: Agencia Estatal de Administración Tributaria. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2016).

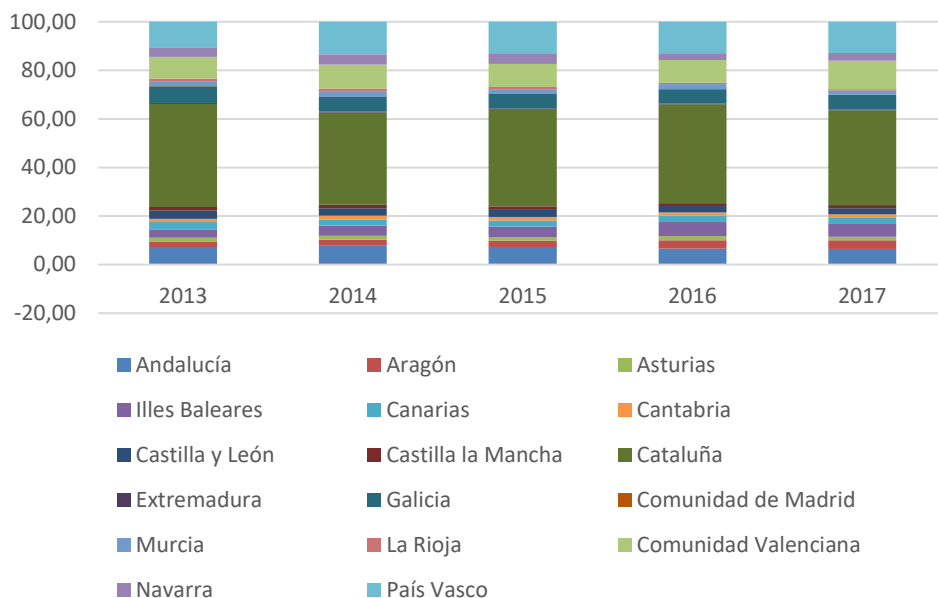
Los patrimonios más altos se concentran en Cataluña y Madrid, pero mientras en la capital de España no se tributa por el IP (Gráfico 4), Cataluña recaudó 494 millones de euros en 2017 (el 46,4% del total nacional). La segunda Comunidad Autónoma con mayor recaudación es la Comunidad Valenciana, con 148 millones de euros (un 13,9% del total). Esta situación no es puntual, sino que se viene reproduciendo desde 2009 (Gráfico 5).

GRÁFICO 4  
Recaudación del IP por CC. AA según el porcentaje sobre el total (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2019).

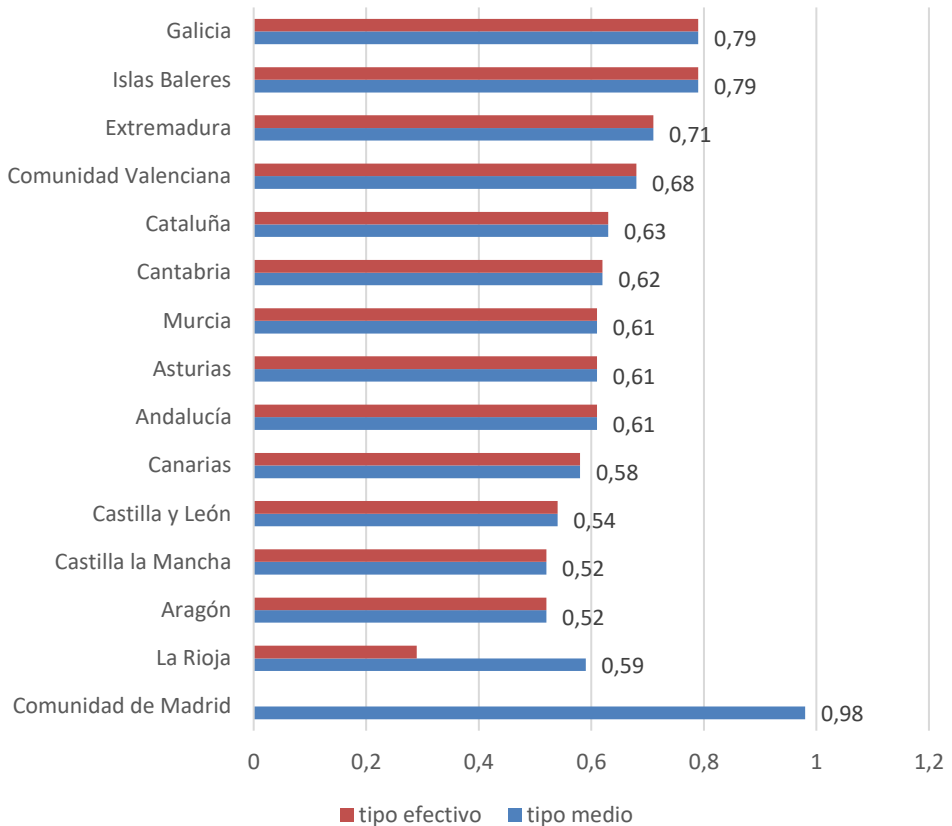
GRÁFICO 5  
Recaudación del IP por CC. AA sobre el total (2013-2017)



*Fuente:* Elaboración propia a partir de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2019).

Según los últimos datos publicados por la AEAT, el tipo impositivo medio de lo declarado por el IP en 2017 alcanzó el 0,76%, que se reduce al 0,46% si se utiliza el tipo medio efectivo. Por encima de esa media se sitúan Baleares y Galicia, con un tipo medio efectivo del 0,79%, seguidas por Extremadura (0,71%), Comunidad Valenciana (0,68%), Cataluña (0,63%), Cantabria (0,62%), Murcia, Asturias y Andalucía (todas con el 0,61%), Canarias (0,58%), Castilla y León (0,54%), y Castilla-La Mancha y Aragón (ambas con el 0,52%). Por debajo de la media, como consecuencia de las respectivas bonificaciones del 0,75% y 100%, La Rioja que gravó con un tipo efectivo del 0,29% y Madrid del 0%. La foto de las diferencias que se observan entre tributación puede verse en el Gráfico 6. En <http://alberto.vaquero.webs.unigo.es/es/publicaciones.html> se recogen los tipos impositivos teóricos del IP, comprobándose las importantes diferencias entre estos y los tipos efectivos.

GRÁFICO 6  
Tipo impositivo medio y efectivo de IP (2017)



Nota: los datos para el País Vasco y Navarra no están disponible en la AEAT, al no proporcionar información sobre el tipo medio y efectivo para las CC. AA forales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2019).

Esta visión global da muestra de la concepción en la aplicación de la autonomía que practican las CC. AA de la que se deriva una competencia fiscal que genera problemas de equidad horizontal, al revelarse claramente que dos contribuyentes con igual riqueza, reciben un tratamiento fiscal muy distinto en función de las características de los bienes que poseen o de la Comunidad Autónoma en la que estén obligados a tributar (Sanz y Romero, 2018). La legislación autonómica está repleta de exenciones y bonificaciones que, en muchos casos, puede facilitar el camino hacia la elusión fiscal.

#### 4.3. EL IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES POR CC. AA

El ISD regulado por la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, se enmarca en el ámbito de la imposición directa. Fue concebido como un tributo complementario al IRPF, que grava las adquisiciones a título gratuito entre personas físicas por una donación (transmisión lucrativa *inter vivos*) o una sucesión (transmisión lucrativa *mortis causa*). La base imponible del impuesto está constituida por el valor real de los bienes y derechos. La tarifa es progresiva y la Ley dispone la aplicación de unos coeficientes multiplicadores distintos según el grado de parentesco y unos mínimos exentos para las adquisiciones *mortis causa*, que se estructuran en forma de reducciones de la base imponible, de acuerdo con los grupos de parentesco que se hayan establecido.

La incidencia real de este impuesto dista mucho de la situación teórica que puede analizarse a través de los tipos impositivos, tanto de la modalidad de Donaciones como Sucesiones, ya que lo que realmente determina la cuota a ingresar son las bonificaciones que se pueden aplicar y que dependen, sobre todo, del grado de parentesco del causahabiente/donante con el causante/donatario, para las transmisiones lucrativas *mortis causa* como *inter vivos*, respectivamente.

Como ya se ha señalado y de acuerdo con el artículo 19.2 c) de la LOFCA y el artículo 48 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, las CC. AA pueden asumir competencias normativas sobre la tarifa, las cuantías y los coeficientes de patrimonio preexistente, que determinan la progresividad del impuesto. Las reducciones en la base imponible pueden consistir en nuevas reducciones que respondan a las circunstancias económicas o sociales de la CC. AA o bien a la regulación de las existentes en la normativa estatal, que podrán mantener o mejorar el importe de la reducción, ampliar el número de beneficiarios o disminuir los requisitos de su aplicación. Además, las CC. AA pueden modular las deducciones y bonificaciones en la cuota, así como regular los aspectos relativos a la gestión y liquidación.

Es habitual que las CC. AA modifiquen las reducciones previstas por la normativa estatal, a la vez que las acompañen de beneficios fiscales propios aplicables a la base imponible, coeficientes multiplicadores, deducciones y bonificaciones en la cuota. Algunas CC. AA han incorporado su propia tarifa para favorecer a determinados grupos de sujetos pasivos (Galicia o Cataluña), otras asumen la estatal prevista de manera supletoria. El resultado de ejercicio competencial autonómico se resume en <http://alberto.vaquero.webs.uvigo.es/es/publicaciones.html>.

A partir de la información presentada, resulta llamativo comprobar que hay nueve CC. AA que han suprimido el gravamen en las sucesiones para los parientes más próximos (Grupos de parentesco I y II). Se trata de Cantabria, Canarias, Andalucía, Murcia, Extremadura, La Rioja, la Comunidad de Madrid, País Vasco y Navarra, que contemplan una bonificación de entre el 99% y 100%.

El resto de las CC. AA no contemplan la desfiscalización total, pero sí una disminución de gravamen para los mismos grupos de parentesco, con mejoras sustanciales en los coeficientes de reducción o bonificaciones del 99% para los cónyuges en Cataluña. Se comprueba una mejora de la reducción estatal por parentesco,

bonificación del 99% para el Grupo I y de escala de tipos mejorada en Galicia<sup>9</sup>. Asturias, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Baleares mejoran también la reducción estatal por parentesco y añaden alguna propia además de bonificaciones específicas para determinados grupos.

En el caso de las adquisiciones *inter vivos* o donaciones, la tendencia también es a la baja. En el extremo más desfiscalizador se encuentra Cantabria, donde se ha suprimido el impuesto, a través de una bonificación del 100% en la cuota. Le siguen Canarias, Andalucía, Murcia y Comunidad de Madrid, con una bonificación del 99% y La Rioja, que limita esta bonificación del 100% para bases inferiores a 500.000 euros y fija en el 98% para las demás.

Otras CC. AA mejoran los beneficios fiscales del Estado, que minoran el gravamen significativamente, sobre todo para los Grupos I y II. Galicia y Cataluña establecen una tarifa con tipos específicos más bajos, Aragón limita la reducción del 100% hasta 75.000 euros, que acompaña con una bonificación del 65% en la cuota si la base imponible es inferior a 500.000 euros, siempre que sea a favor de cónyuge e hijos.

También modula la bonificación en función de la cuantía de la base imponible Castilla-La Mancha, mientras que en Baleares se introduce una deducción en la cuota que rebaja la tributación al 7%. Asturias regula una tarifa específica para los Grupos I y II de parentesco, mientras que la Comunidad Valenciana aplica una reducción a las donaciones a favor de hijos y padres si bien no implica una rebaja significativa de gravamen. Las demás CC. AA no aplican medidas de reducción de gravamen significativas para las donaciones entre parientes próximos.

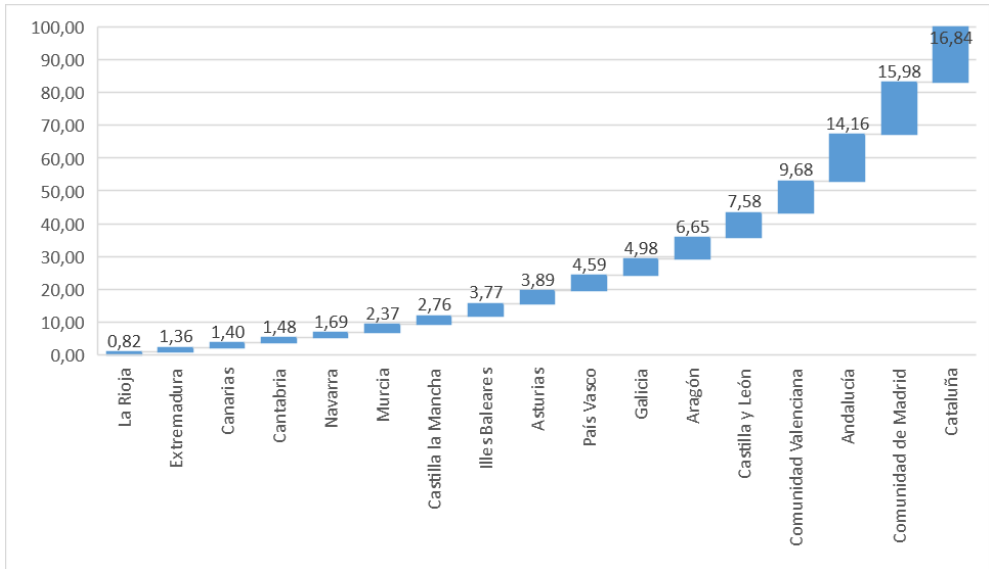
Cabe una combinación particular dentro de los beneficios fiscales para favorecer la transmisión *inter vivos* de proximidad, combinadas con otras condiciones, como la edad del sujeto pasivo o el destino de la donación. Así, tienen establecidos beneficios fiscales para estos supuestos Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Aragón, Canarias, Extremadura, Baleares, la Comunidad de Madrid y Castilla y León. Cantabria, una vez más, ha eliminado “de facto” el impuesto para estos supuestos.

Las aplicaciones prácticas de estas acciones dan como resultado grandes diferencias en la aplicación del impuesto (Gráfico 7). En esta ocasión, las Comunidad de Madrid y Cataluña son las que más recaudan, tanto en términos relativos como absolutos. En el extremo contrario se encuentra La Rioja, Extremadura, Canarias y Cantabria. Estas diferencias han sido la tónica habitual durante los últimos años (Gráfico 8).

---

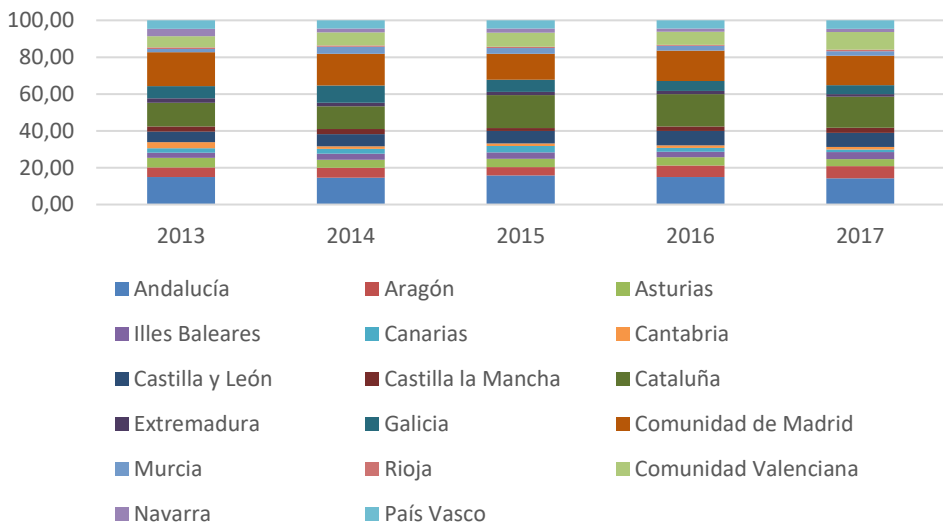
<sup>9</sup> La Xunta de Galicia ha propuesto una ampliación de la reducción para hijos mayores de 25 años, cónyuge y ascendientes, actualmente establecida en los 400.000 euros, a 1.000.000 de euros a partir del 1 de enero de 2020.

GRÁFICO 7  
Recaudación del ISD por CC. AA, en porcentaje de recaudación (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2019).

GRÁFICO 8  
Recaudación relativa del ISD por CC. AA, en porcentaje (2013-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Ministerio de Hacienda y Función Pública (2019).

No resulta sencillo sistematizar el comportamiento autonómico en el ISD, pues las circunstancias personales, la relación de parentesco del causante con el heredero o donatario y todo el abanico de bonificaciones y deducciones que han establecido las CC. AA provoca diferencias de tributación, incluso dentro de la misma Comunidad Autónoma para diferentes beneficiarios, aunque estas diferencias pueden responder a la lógica del federalismo fiscal. Hasta el momento, las herencias y las donaciones estaban bonificadas en prácticamente en todas las CC. AA para los parientes más próximos - grupos I y II -, si bien cada vez más la competencia fiscal a la baja hace que se introduzcan también beneficios fiscales para los grupos de parentesco más lejanos como los tíos, sobrinos-grupo III - o incluso primos y extraños –grupo IV de parentesco- o si son tutores legales del fallecido como sucede en Cantabria. La Ley del ISD establecía un trato diferenciado entre los grupos I, II, III y IV; sin embargo, estas diferencias se han visto incrementadas de manera considerable por la actuación de las CC. AA. Lo que tenemos actualmente es que en la mitad de las CC. AA se permite que las herencias de padres a hijos prácticamente queden fuera del impuesto; la situación contraria se da en las herencias entre hermanos y sobre todo de los tíos. Llegados a este punto convendría reflexionar sobre si esto es justo o incluso constitucional.

Así, sobre la base imponible de la herencia o donación, neta de deudas, cargas y gastos, la tarifa que se aplica oscila en una horquilla entre el 7,65% de mínimo y el 36,5% máximo que contemplan Asturias o Andalucía, respectivamente. Navarra establece para las sucesiones un tipo del 0,8% entre cónyuges, con un tipo 0 para los 250.000 primeros y una horquilla del 2-16% para demás ascendientes y descendientes, límite marginal que se reduce al 6% en el caso de donaciones entre mismo grupo de familiares. A esto se le aplica una corrección a través de un coeficiente multiplicador en función del patrimonio preexistente del beneficiario y la pertenencia al grupo de parentesco de descendientes y adoptados menores o mayores de 21 años – grupos I y II de parentesco- o si se corresponde con los grupos III o IV de parentesco – que va desde hermanos, tíos, sobrinos hasta extraños-. A partir de aquí las CC. AA pueden aplicar reducciones, bonificaciones o dejar exento de gravamen una parte del valor correspondiente a determinados bienes como puede ser la vivienda habitual, fincas, actividades, etc. De este modo, una vez aplicada la bonificación autonómica para los grupos I y II de parentesco, el pago del impuesto resultaría simbólico en Asturias, Andalucía, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Extremadura, Madrid, Murcia o La Rioja. En el País Vasco y Navarra los sucesores del grupo I apenas tributan y los del grupo II lo hacen al tipo del 1,5%. En Canarias también al Grupo III –colaterales de segundo y tercer grado, consanguíneos o afines, ascendientes y descendientes por afinidad y parejas de hecho- se aplica una bonificación del 99,9%. Cantabria bonifica con un 90% también a los extraños en caso de que sean tutores del fallecido, mientras la Comunidad de Madrid modula una bonificación del 15% para los hermanos y un 10% para tíos y sobrinos.

Esta casuística lleva a que un hijo que herede de su padre 800.000 euros en Asturias tribute un 12,89%. Es decir, la cuota a pagar de impuesto supera los 100.000 euros, mientras en la vecina Cantabria el importe a ingresar sería de cero euros. Las otras

CC. AA del margen inferior serían Andalucía, Canarias, Madrid, Extremadura, Murcia, La Rioja, Baleares, Cataluña o Galicia, mientras que los tipos efectivos más altos después de Asturias se aplican en Castilla y León, Valencia, Aragón y Castilla-La Mancha.

Si quien recibe la misma masa hereditaria fuese un pariente del grupo III (por ejemplo, un hermano) en Andalucía, Murcia, Asturias o Comunidad Valenciana pagaría alrededor de 390.000 euros -casi un 50% en concepto de ISD-, mientras en Canarias tributaría de manera testimonial poco más del 0% con una cuota inferior a los 400 euros. En medio, después del máximo señalado van bajando peldaños -aunque siempre con un gravamen por encima del 40%- Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Aragón, Galicia, Cantabria o Madrid, mientras Baleares y Cataluña aplican un 34% y 30% respectivamente. En <http://alberto.vaquero.webs.unigo.es/es/publicaciones.html> se recogen los tipos impositivos y las bonificaciones para transmisiones *mortis causa* e *inter vivos*.

## 5. ¿QUÉ ES NECESARIO CAMBIAR EN EL IMPUESTO DE PATRIMONIO Y EN EL IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES?

### 5.1. CAMBIOS EN EL IMPUESTO DE PATRIMONIO

Uno de los aspectos más cuestionados del IP es su importante falta de actualización. La normativa básica del IP se encuentra en la Ley 19/1991, de 6 de junio del IP y, a diferencia de otros impuestos, como el IRPF o el Impuesto de Sociedades (IS), su actualización ha sido mínima. Quizás la cesión de este impuesto a las CC. AA y su escasa incidencia han provocado, salvo contadas excepciones, un comportamiento “pasivo” por parte de las administraciones tributarias regionales, que han decidido no actualizar el tributo.

Hay estudios que señalan la conveniencia de eliminar el tributo. Así, la Fundación Impuestos y Competitividad (2015) apuesta por su desaparición formal y definitiva, añadiendo la recomendación de que ninguna otra figura tributaria ocupe el potencial espacio fiscal que dejaría su supresión.

La eliminación del IP es también una de las propuestas que establece el Grupo de Expertos para la Reforma del Sistema Fiscal Español (GERSFE, 2014), que considera que el tributo no resulta adecuado para alcanzar una mejor distribución de la riqueza, que la cesión con amplias competencias normativas de este impuesto a las CC. AA ha generado elevadas diferencias de gravamen, que dificultan una mínima equidad horizontal, que su recaudación resulta muy reducida en relación a otras figuras impositivas y, finalmente, que el IP acaba siendo aplicado sobre la propiedad inmobiliaria, llegando a solaparse con el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). Por todo lo anterior, el GERSFE (2014) recomienda la supresión del IP, a la par que se establecen las previsiones legales necesarias para impedir que las CC. AA utilicen esta eliminación estatal del tributo para convertirlo en un impuesto de naturaleza propia por las CC. AA.

No obstante, la eliminación del tributo no parece ser la solución que se vaya a adoptar, por lo menos desde la Administración Tributaria Central. La Fundación Impuestos y Competitividad (2015) señala una segunda opción, que consiste en establecer, desde la óptica estatal, *un conjunto de reformas del impuesto*:

Primero, optar por mecanismos objetivos para la valoración de la base imponible, al ser una de las cuestiones más criticadas del impuesto. Lo anterior precisaría de una modificación de la normativa estatal, ya que la delimitación de la misma se encuentra en la Ley 19/1991, de 6 de junio del IP.

Segundo, fijar un mínimo exento más elevado, con el objetivo de que el tributo solo se aplique a las grandes fortunas.

Tercero, una reducción significativa de su tipo impositivo marginal, que no debiera ser superior al 1,5%.

Cuarto, eliminar la mayoría de las exenciones e incentivos fiscales, tan profusamente utilizadas por algunas CC. AA que están cuestionando la justificación del tributo, además de los consiguientes problemas derivados de la falta de eficiencia y equidad<sup>10</sup>.

Finalmente, se recomienda la fijación de una horquilla de tipos impositivos mínimos y máximos, pero permitiendo que las CC. AA establezcan, en base a su autonomía fiscal los que considerasen más convenientes.

Otra de las cuestiones a plantear es la conveniencia de aplicar una exención al patrimonio afecto a actividades económicas. Hay estudios, entre ellos el de Durán y Esteller (2007) que sostienen que esta exención ha sido ampliamente utilizada por los contribuyentes con mayor patrimonio, al poder fácilmente reorganizar sus activos para aprovecharse de la citada exención. Lo anterior puede perjudicar la equidad del tributo, puesto que eliminan cualquier efecto redistributivo provocando inequidades (Durán, 2006).

En De Pablos (2009) se señala la necesidad de establecer criterios de valoración homogéneos para los bienes y derechos patrimoniales, gravando al patrimonio en función del principio de generalidad y limitando el uso de las exenciones. Se apuesta por una reforma que posibilite un impuesto menos complejo y más equitativo. Finalmente, se recomienda modificar su actual descentralización para que se cumplan los objetivos de este impuesto y no solo introducir en el debate elementos meramente políticos.

Por su parte, el Comité de Expertos para la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica (IEF, 2017<sup>11</sup>) señala que el IP puede entenderse como un elemento redistributivo importante (de esta forma se conseguiría reducir la concentración de riqueza en manos de una minoría) y que no debería renunciarse a su capacidad recaudatoria. Desde el Comité de Expertos para la Reforma del Sistema de Financiación

---

<sup>10</sup> Esto no sería aplicable, por ejemplo, a aquellos casos en los que la supresión de las exenciones y/o bonificaciones provocase un efecto negativo sobre el crecimiento económico y el nivel de empleo.

<sup>11</sup>

[https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018\\_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf)

Autonómica (CERSFA) establecen la necesidad de revisar la actual normativa del IP para solucionar ciertos problemas que presenta el tributo. Así, se postula la necesidad de que el Estado determine una base imponible de forma homogénea y un mínimo exento amplio idéntico a nivel nacional. En este escenario las CC. AA tendrían capacidad normativa en el establecimiento de la tarifa y en deducciones y bonificaciones relacionadas con circunstancias personales y familiares del contribuyente, pero sin que esto suponga desfiscalizar el hecho imponible del IP. Además, la CERSFA señala la necesidad de actualizar y clarificar la normativa sobre el límite máximo de tributación efectiva entre la cuota conjunta del IRPF y el IP. En relación a la conveniencia de contar con un mínimo de tributación, la CERSFA establece varias posibilidades, desde la necesidad de contar con el (incluyendo a las Comunidades Forales), hasta considerar ese mínimo de tributación como opcional, como si fuera un tributo propio de los gobiernos regionales, pero siempre manteniendo el Estado su titularidad. Además, señalan que en ningún caso se podría realizar una compensación por su no aplicación efectiva.

Otra de las posibilidades que se suelen barajar es la integración del IP con el IRPF, tratando de evitar que no se graven por segunda vez recursos por los que ya se ha tributado. Este sería, por ejemplo, el caso de las segundas o ulteriores residencias que, además de estar sometidas al IRPF (rentas inmobiliarias imputadas), también se encuentran sujetas al IP.

Finalmente, se podría optar por incrementar el potencial recaudatorio del impuesto, aumentando los tipos de gravamen y evitar la posibilidad de constituir sociedades para gestionar su patrimonio con una baja tributación. Esta es la línea defendida por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que recomienda aumentar los impuestos a grandes patrimonios y herencias, puesto que en la mayor parte de los países de la OCDE el patrimonio tiende a distribuirse de forma menos equitativa que los salarios; señalando, además, que hay espacio fiscal suficiente para aumentar los ingresos por esta vía.

## 5.2. CAMBIOS EN EL IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES

Una primera propuesta es la de suprimir el ISD. El argumento más utilizado son las importantes diferencias que plantea su aplicación en España, al tener cedidas buena parte de las competencias del tributo a las CC. AA, que pueden diseñar un tributo “a la carta” (Lago y Vaquero, 2016).

Otro de los argumentos que habitualmente se utilizan para justificar la eliminación del ISD es la existencia de doble imposición. Se suele señalar que el causante/donante ya pagó en su momento por los bienes y derechos que se transmiten, pero ahora, el causahabiente/donatario tiene la obligación de volver a cumplir con el fisco. Sin embargo, este argumento no es correcto. Primero, no aparece doble imposición económica, puesto que para ello es necesario que la misma renta se encuentre sujeta a más de un impuesto, cuestión que no se produce, puesto que el hecho imponible del ISD es diferente al que provocó la adquisición previa del bien o derecho que ahora se transmite. Segundo, tampoco existe doble imposición jurídica, ya que para producirse

esto sería necesario gravar al mismo sujeto pasivo con un impuesto similar. Como es evidente, el sujeto pasivo en el ISD es diferente al que adquirió el bien o derecho o el que generó el ingreso para su adquisición (Vaquero, 2019).

Además, la potencial eliminación del tributo exigiría una vía de compensación a las CC. AA. Esto, abriría el debate de cómo se va a compensar esta pérdida recaudatoria y quien la va a soportar. Por otra parte, su supresión sin más, beneficiaría, sobre todo, a los patrimonios más elevados y los beneficiarios más alejados por parentesco del causante (Barberán y Trueba, 2018), lo que perjudicaría al objetivo de equidad presente en el tributo.

Parece más conveniente reformular el impuesto. Uno de los elementos a considerar es su importante falta de actualización. Como se ha indicado, el ISD no ha sido reformado en profundidad desde su aprobación en 1987. España lleva más de tres décadas con prácticamente la misma legislación; sin embargo, el elevado volumen y profundidad de jurisprudencia que se ha generado, aconsejan una revisión en profundidad del tributo (Adame, 2016).

Además, este tributo presenta un grave problema como consecuencia de la movilidad de bases y una elevada competencia fiscal (Lago y Vaquero, 2016). Lo anterior, unido a la creciente competencia fiscal entre CC. AA puede provocar que los contribuyentes se desplacen a territorios fiscalmente más benevolentes, con el objetivo de pagar menos, con los consiguientes problemas en materia de eficiencia y equidad. En López y Rodrigo (2017) se señala que las diferencias en los tributos autonómicos, condiciona la elección de residencia para los contribuyentes situados en la parte más elevada de la distribución de la renta. Esto, además de una importante pérdida de recaudación impositiva, puede generar incrementos de litigiosidad entre CC. AA, debido a las competencias fiscales sobre el impuesto (Adame, 2016). En base a los argumentos señalados somos de la opinión de seguir contando con el ISD en el Sistema Fiscal Español. Esto no es óbice para incluir mejoras en el funcionamiento del tributo. Así, el GERSFE (2014), señala una serie de recomendaciones para garantizar un mejor funcionamiento del tributo. Estas valoraciones se articulan en seis medidas:

1. Eliminar ciertas reducciones: parentesco en la base imponible, por cantidades percibidas por contratos de seguros de vida, por adquisición de la vivienda habitual de la persona fallecida<sup>12</sup>, por adquisición de bienes del patrimonio histórico-artístico y por adquisiciones *inter vivos*<sup>13</sup>.
2. Mantener ciertos procedimientos: régimen especial de reducciones para personas con discapacidad, reducción por adquisición sucesiva de bienes para

---

<sup>12</sup> Se exceptúa de esta supresión si la adquisición se realiza por el cónyuge superviviente.

<sup>13</sup> Se exceptúa de esta eliminación a las personas con discapacidad.

evitar un exceso de gravamen, reducción por adquisición de empresa individual, negocio profesional o de participaciones en una empresa familiar<sup>14</sup>.

3. Fijar un único mínimo exento para todo el territorio de régimen fiscal común. Esto permitiría introducir progresividad con una tarifa lineal de gravamen y, al mismo tiempo, posibilitaría que los patrimonios de cuantía reducida quedasen fuera de gravamen del impuesto.
4. Reducir a tres los grados de parentesco: i) para el cónyuge, ascendientes y descendientes por línea directa, adoptados y adoptantes; ii) para parientes colaterales de segundo y tercer grado y parientes por afinidad hasta el tercer grado; y iii) para cualquier otro caso diferentes a los anteriores grupos.
5. En relación a la tarifa, combinar tres tipos impositivos: el reducido (entre el 4%-5%), el medio (entre el 7%-8%) y el elevado (entre el 10%-11%); estos tipos se aplicarían sobre el grado de parentesco previamente indicado, y sin vinculación a la cuantía ni al patrimonio preexistente de los herederos, eliminando, por lo tanto, la doble progresividad existente en el diseño actual del ISD, una cuestión muy discutida<sup>15</sup>.
6. Ampliación del período para liquidar el ISD, facilitando un plazo mayor al contribuyente para cumplir con sus obligaciones fiscales, lo que, por otra parte, mitigaría las renunciaciones a las herencias.

Por su parte la CERSFA (2017) señala un conjunto de recomendaciones que creemos que también se debe tener en cuenta, que posibiliten una mejor aplicación del tributo:

1. Coincidiendo con el GERSFE, aprobar un mínimo exento único, junto a una tarifa lineal (entre el 4%-5% y el 10%-11% en función del grado de parentesco).
2. Revisar algunas reducciones, como la aplicable a cantidades percibidas por seguros de vida y transmisión de empresas familiares (esta última en una línea similar al GERSFE).
3. Mejorar el régimen de aplazamientos en el caso de iliquidez de los activos recibidos ante la urgencia de obtener capital para el pago del ISD.
4. Solucionar, a escala estatal, los problemas técnicos no resueltos en descentralización tributaria, entre los que destacan el traspaso de los hechos imponible hacia figuras con menor fiscalidad como la compraventa aplazada a largo plazo entre familiares o la reducción de los incentivos para una competencia fiscal a la baja entre CC. AA.

---

<sup>14</sup> La aplicación de la reducción a empresas familiares exigiría que el 50% de la propiedad sea de familiares del primer y segundo grado del causante y que la reducción a aplicar no debiera superar entre el 50% y 70% de la base liquidable, una vez aplicado el mínimo de exención.

<sup>15</sup> *Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español*, Madrid, 2014, pp. 249 - 253.

En consecuencia, el IP debería ser objeto de una importante revisión, que permita mejorar la funcionalidad del tributo. A modo de resumen, parece aconsejable establecer una mínima tributación en el ISD a través de una misma tarifa y limitar los beneficios fiscales autonómicos, sin que ello le impida a las CC. AA el ejercicio de su capacidad reguladora, pero sin generar disparidades regionales excesivas en el ISD.

### 5.3. CAMBIOS EN AMBOS TRIBUTOS

Para terminar este apartado, es necesario señalar una serie de cambios que afecta tanto al IP como al ISD, que deberían aplicar las CC. AA:

1. Es necesario mejorar la actual percepción del fraude, que parece elevada, sobre todo en el caso del IP (Durán, 2006). La señalada actitud pasiva de las CC. AA en la gestión del IP (no así en el ISD), ha provocado que las administraciones tributarias regionales se hayan convertido en meras agencias recaudadoras. Esto, unido a la escasa capacidad relativa de recaudación, puede generar un menor nivel de esfuerzo para gravar adecuadamente a los contribuyentes.
2. Conviene estar vigilantes con la utilización de la capacidad fiscal de las CC. AA, que la han hecho un uso profuso en el ISD para competir fiscalmente a la baja, del mismo modo que puede ocurrir también en el IP si no se le pone coto, por ejemplo, a través del establecimiento de un tipo mínimo estatal. En caso contrario, la competencia fiscal puede acabar por eliminar ambos impuestos, lo que sería contraproducente para la redistribución de la riqueza (López, 2006 y López y Rodrigo, 2017).
3. Es necesaria cierta armonización fiscal entre las CC. AA en ambas figuras tributarias, no lo es menos reparar en el problema que generaría en materia de capacidad fiscal para las administraciones regionales. A lo que habría que añadir las diferencias ya existentes entre las CC. AA de Régimen Común y Foral.
4. Hay que tener muy en cuenta los efectos de una hipotética supresión del IP o del ISD sobre los ingresos (e incluso sobre la composición del gasto autonómico). En 2016 la recaudación obtenida por el IP durante ese ejercicio fue de 1.204 millones de euros a nivel nacional (1,21% de todos los ingresos impositivos de las CC. AA). Las cifras para el ISD señalan incluso una recaudación mayor. Así en 2016 los ingresos impositivos de las CC. AA por este impuesto ascendieron a los 2.308 millones de euros (2,3% del total de los ingresos impositivos de las CC. AA). Una cantidad que en su conjunto asciende a los 3.512 millones de euros (incluyendo al País Vasco y Navarra), lo que representa el 3,51% de la totalidad de los ingresos impositivos de las CC. AA. Teniendo en cuenta todo lo anterior cabría preguntarse si se puede asumir esa merma de recaudación por parte de todas las CC. AA<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> En 2008 la Comunidad de Madrid recaudaba 642 millones de euros por el IP. Como fue señalado, en la actualidad este impuesto tiene una bonificación del 100%.

5. Finalmente, no se puede minusvalorar el papel que han tenido tanto el IP como el ISD en los sistemas fiscales modernos, puesto que la transmisión de riqueza sigue siendo una de las principales vías de transmisión intergeneracional de la desigualdad (De Pablos, 2005; 2009).

## 6. CONCLUSIONES

La experiencia comparada nos permite señalar algunas lecciones sobre la imposición patrimonial personal, en este caso orientada a mejorar la aplicación del IP y el ISD por parte de las CC. AA, aunque esto pasa por contar con el apoyo de la Administración Tributaria Central.

La primera entraña la dificultad de aplicar sendas figuras tributarias en un contexto de descentralización sin contar con un mínimo de tributación, similar en todas las CC. AA, dependiente de la capacidad económica del contribuyente. Como se ha indicado, tanto en el caso del IP como en el ISD, la movilidad de las bases es un grave problema a la hora de aplicar ambos tributos, lo que puede generar una creciente competencia fiscal en un marco fiscal tan descentralizado como el español.

Una posible solución sería reformular ambos tributos en aras de conseguir cierto grado de centralización. Esto sería lo recomendable si la medida fuese bien aceptada por las administraciones tributarias regionales. Una opción menos complicada es apostar por aplicar unos mínimos de tributación. Es evidente que si lo que se busca es conseguir haciendas autonómicas más independientes y no menos, la segunda opción es preferible frente a la primera (Lago y Vaquero, 2016). Además, desde la perspectiva política, esta segunda opción parece mucho más fácil de conseguir.

No se puede obviar que la autonomía financiera de las CC. AA haya permitido que las administraciones regionales cuenten con una serie de recursos financieros, como es el caso de los impuestos cedidos. Esto ha permitido que las CC. AA, gracias a la cesión casi total de ambos tributos, hayan optado por establecer, de facto, su propia normativa fiscal para el ISD y, en menor medida, para el IP. Lo anterior ha provocado importantes diferencias en la aplicación de ambos impuestos, fundamentalmente instrumentada por la vía de las reducciones, tipos impositivos, deducciones y bonificaciones, que algunas CC. AA han llevado al extremo. Así, la Comunidad de Madrid aplica una bonificación en el IP del 100% en la cuota y en la Rioja del 75%. Por lo que respecta al ISD, la casuística es mucho mayor, con reducciones por parentesco en la base imponible de hasta 1,5 millones de euros en Galicia o bonificaciones de hasta el 99% en la Comunidad de Madrid. Por lo tanto, en ambos impuestos, las divergencias son notables, aunque más en el ISD. Esto significa que individuos con la misma capacidad económica tienen que soportar una carga distinta en función de donde se aplica el tributo.

En definitiva, somos conscientes de que tanto el IP como el ISD precisan una profunda reforma que mejore la fiscalidad en España y que, al mismo tiempo, evite las importantes diferencias tributarias entre las CC. AA. Lo anterior pasa necesariamente por establecer unos mínimos de tributación a nivel nacional, logrando que ambos impuestos cumplan con sus objetivos primigenios.

## Referencias

### Libros y revistas

- ADAME MARTÍNEZ, F. D. (2016): “El impuesto sobre sucesiones y donaciones: principales deficiencias de su regulación actual” en Ramos, J. y Hornero, C. (coords.) y Macarro Osuna, J. M. (ed.), *Derecho y fiscalidad de las sucesiones “mortis causa” en España: una perspectiva multidisciplinar*, pp. 597-616, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- ALVAREZ GARCÍA, S. y APARICIO PÉREZ, A. (2002): “Principios de distribución de impuestos en un sistema descentralizado”, *Entemu*, núm. 14, pp. 93-112.
- BANTING, K. G. (1991): “The Politics of Wealth Taxes”, *Canadian Public Policy*, vol. 17, núm. 3, pp. 351-367.
- BARBERÁN LAHUERTA, M. A. y MELGUIZO GARDE, M. (2010): “La regulación autonómica en el impuesto sobre sucesiones y donaciones: Eficacia y efecto redistributivo”, *Revista de Estudios Regionales*, 87, pp. 187-211.
- BARBERÁN LAHUERTA, M. A. y TRUEBA CORTÉS, C. (2018): “El impuesto sobre sucesiones a debate: una reflexión sobre las propuestas del Comité de Expertos”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 265, pp. 53-64.
- BARRAGUE CALVO, B. y MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C. (2016): *El impuesto sobre sucesiones como medio para conseguir una mayor igualdad de oportunidades*, Fundación Alternativas, Madrid.
- BIRD, R. M. (1991): “The Taxation of Personal Wealth in International Perspective”, *Canadian Public Policy*, 17, pp. 322-34.
- BOADWAY, R. y PESTIEAU, P. (2018): “The tenuous case for an annual wealth tax”, *Working Papers* 2018/01, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).
- BRÜLHART, M. y PARCHET, R. (2014): “Alleged tax competition: The mysterious death of bequest taxes in Switzerland”, *Journal of Public Economics*, vol. 111, pp. 63-78.
- CADAVAL SAMPEDRO, M. (2018): “O puzzle tributario autonómico” en González Laxe, F. (coord.), *Informe de Conxuntura socioeconómica*, Foro Económico de Galicia.
- CONSEJO GENERAL DEL COLEGIO DE ECONOMISTAS (2019): *Panorama de la fiscalidad autonómica y local 2019*, Madrid.
- CREMER, H. y PESTIEAU, P. (2011): “Wealth and wealth transfer taxation: A survey”, en Albi, E. y Martínez-Vázquez, J. (eds.), *The Elgar guide to tax systems*, 183-217. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- CUENCA GARCÍA, A. y LAGO PEÑAS, S. (dir.) (2019): *El sector público español: reformas pendientes*, FUNCAS, Madrid.
- DE PABLOS ESCOBAR, L. (2006): “Incidencia y tipos efectivos del impuesto sobre el patrimonio e impuesto sobre sucesiones y donaciones”, *Documentos del Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- DE PABLOS ESCOBAR, L. (2009): Alternativas a la supresión del impuesto sobre el patrimonio, *Documentos de Trabajo*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 6.
- DROMETER, M.; FRANK, M.; HOFBAUER, Z. M.; RODHE, C.; SCHWORM, S. y STITENEDER, T. (2018): *Wealth and Inheritance Taxation: An Overview and Country Comparison*, IFO DICE Report 2/2018, june, vol. 16, pp. 45-54.

- DUFF, D. G. (2005): “The abolition of wealth transfers taxes: Lessons from Canada, Australia, and New Zealand”, *Pittsburgh Tax Review*, 3, 71-120.
- DURÁN, J. M. (2006): *Reformas fiscales en España. Presente y futuro*. Fundación Rafael Campalans, Barcelona.
- DURÁN CABRÉ, J. M. y ESTELLER MORÉ, A. (2007): “An empirical analysis of wealth taxation: equity vs. tax compliance”, *Documentos de Trabajo*, nº 4, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- DURÁN CABRÉ, J. M. y ESTELLER MORÉ, A. (2014): “La imposición sobre la riqueza en España”, *Papeles de Economía Española*, nº 139, pp. 70-85.
- DURÁN CABRÉ, J. M.; ESTELLER MORÉ, A. y MAS MONTSERRAT, M. (2019): “Behavioural responses to the (re)introduction of wealth taxes. Evidence from Spain”, *IEB Working Paper 2019/04*, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).
- DURÁN CABRÉ, J. M.; ESTELLER MORÉ, A.; MAS MONTSERRAT, M. y SALVADORI, L. (2018): “La brecha fiscal: estudio y aplicación a los impuestos sobre la riqueza”, *IEB Working Paper 2018/15*, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).
- ESTELLER MORÉ, A.; COSTA COSTA, M.; DURÁN CABRÉ, J.; ESPASA QUERALT, M.; JOFRE, J.; MONTOLIO, D.; SORRIBAS NAVARRO, P. y VÁZQUEZ GRENNO, J. (2015): *Economía de los impuestos*, McGraw-Hill.
- ESTELLER MORÉ, A. y DE PABLOS ESCOBAR, L. (2020): “El futuro de la tributación patrimonial en España: Dos perspectivas”, en Martínez Vázquez, J. y Lago Peñas, S. (dir.), *Desafíos pendientes de la descentralización en España: suficiencia y autonomía tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- EUROPEAN COMMISSION (2019): *Taxes in Europe. Database*, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tedb/taxSearch.html](http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxSearch.html)
- FUNDACIÓN IMPUESTOS Y COMPETITIVIDAD (2015): *Propuesta para la reforma de los Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones en España*, Fundación Impuestos y Competitividad, Madrid.
- INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (2017): [http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe\\_final\\_Comisi%C3%B3n\\_Reforma\\_SFA.pdf](http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf)
- INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL (2014): <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>
- KENNET, C. (1964): *Federal Government*, Oxford Univ. Press.
- LAGO PEÑAS, S. y VAQUERO GARCÍA, A. (2016): *Descentralización y sistema tributario: Lecciones de la experiencia comparada*, Fundación Impuestos y Competitividad, Madrid.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006): “Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas”, *Mediterráneo Económico*, núm. 10, pp. 197-219.
- LÓPEZ LABORDA, J. y RODRIGO SAUCO, F. (2017): “Movilidad de los contribuyentes de rentas altas en respuesta a las diferencias regionales en los impuestos personales”, *Estudios sobre la Economía Española*, FEDEA, noviembre.
- LÓPEZ I CASASNOVAS, A. G. y DURÁN-SINDREU BUXADÉ, A. (2008): “El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: una valoración de su papel en el sistema tributario y estudio de la

- corrección de algunas disfunciones observadas en el caso español”, *INDRET, Revista para el análisis del derecho* 1/2008, pp. 1-35.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2016): “El papel de los impuestos propios en la financiación autonómica: lecciones de la experiencia internacional” en De la Fuente, A. y López Laborda, J. (coord.), *Financiación Autonómica: problemas del modelo y propuestas de reforma*, Mediterráneo Económico, Cajamar.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C. (2010): *La imposición sobre el patrimonio como instrumento para una distribución equitativa de la riqueza*. Fundación Alternativas, Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2019): *Tributación Autonómica. Medidas 2019*, <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Tributaci%C3%B3n-Auton%C3%B3mica.-Medidas-2019.aspx>
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2019): *Publicaciones Estadísticas. Impuesto de Patrimonio*, <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Impuestos/Impuestos.aspx>
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2019): *Publicaciones Estadísticas. Impuesto de Sucesiones y Donaciones*, <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/Impuestos/Impuestos.aspx>
- MUSGRAVE, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York.
- OATES, W. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OATES, W. (1999): “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature* XXXVII, 1120-1149.
- OECD (2018a): *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OCDE*, OECD Tax Policy Studies, núm. 26, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018b): *Taxation of Household savings*, OECD Tax Policy Studies, núm. 25, OECD Publishing, Paris.
- PÉREZ-FADÓN, J. J. (2017): “Modificaciones imprescindibles del Impuesto de Sucesiones y Donaciones”, *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, núm. 26, pp.15-23.
- PIKETTY, T. Y ZUCMAN, G. (2014): “Capital is back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, núm. 3, pp. 1.255-1.310.
- RDONCK, M. (2010): “Asymmetrical federalism: The Case of Belgium”, en Ruiz Almendral, V y Vaill Ancourt, F. (eds.), *Regional taxation and responsible spending: evidence from seven countries*, McGill-Queen’s University Press, Canada.
- SANZ, J. F. y ROMERO, D. (coord.) (2018): “La teoría económica de las reformas fiscales: análisis y aplicaciones para España”, *Papeles de Economía Española*, núm. 154, Funcas, Madrid.
- VAQUERO, A. (2016): *Fiscalidade Galega no eido autonómico: unha perspectiva empresarial*, en González Laxe, F. (coord.), *Informe de Conxuntura Socioeconómica*, Foro Económico de Galicia.
- VAQUERO, A. (2019): “Implicaciones de los pactos sucesorios sobre el impuesto de sucesiones y donaciones: el caso de Galicia”, *Crónica Tributaria*, núm. 171, pp. 195-225, Instituto de Estudios Fiscales.
- ZUBIRI, I. (1999): “Sobre la distribución de recursos en un sistema federal”, *Papeles de Economía Española*, núm. 30-31, pp. 426-436.

## Normativa

- ESPAÑA. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) (Texto consolidado). Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/1980/09/22/8/con>
- ESPAÑA. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con>
- ESPAÑA. Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con>
- ESPAÑA. Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/06/12/6>
- ESPAÑA. Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/1983/12/28/30>
- ESPAÑA. Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/1987/BOE-A-1987-28141-consolidado.pdf>
- ESPAÑA. Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/1991/06/06/19/con>
- ESPAÑA. Real Decreto 1629/1991, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Disponible en [https://www.boe.es/buscar/pdf/1991/BOE-A-1991-27678-consolida26 de octubre.pdf](https://www.boe.es/buscar/pdf/1991/BOE-A-1991-27678-consolida26%20de%20octubre.pdf)
- ESPAÑA. Ley 14/1996, de 30 de abril, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/1996/12/30/14>
- ESPAÑA. Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2001/12/27/21>
- ESPAÑA. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/12/18/22/con>
- ESPAÑA. Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2012/12/27/16>
- ESPAÑA. Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/23/22/con>
- ESPAÑA. Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. Disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-13612](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-13612)
- ESPAÑA. Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/29/48/con>

ESPAÑA. Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/06/27/3>

ESPAÑA. Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2018/07/03/6>

ESPAÑA. Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2011/09/16/13/con>

ESPAÑA. Real Decreto-ley 3/2016, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas en el ámbito tributario dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y otras medidas urgentes en materia social. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2016/12/02/3>

ESPAÑA. Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria y catastral. Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/12/28/27>

---

## CAPÍTULO 10

### EL PRESENTE DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO: ANÁLISIS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA\*

---

JOSÉ M<sup>a</sup> DURÁN-CABRÉ  
ALEJANDRO ESTELLER-MORÉ  
MARIONA MAS-MONTSERRAT  
UB-IEB

#### 1. INTRODUCCIÓN

El aumento de la desigualdad que se ha producido en los últimos años, en especial como consecuencia de la Gran Recesión, está provocando un debate creciente sobre sus consecuencias negativas. Instituciones como la OCDE afirman que la desigualdad y la escasa movilidad social pueden generar problemas por falta de cohesión social e, incluso, impedir un crecimiento económico estable, circunstancia que incide negativamente sobre el conjunto de la sociedad, y no únicamente sobre los más pobres (OCDE, 2015). También el Fondo Monetario Internacional ha destacado la importancia que una menor desigualdad puede tener en una mayor estabilidad macroeconómica y en un crecimiento más sostenible (Lagarde, 2012).

Aunque con frecuencia se destaca más la desigualdad en la distribución de la renta, la evolución de la distribución de la riqueza también está muy presente en este debate, al ser la riqueza, junto con la renta y también el consumo, los indicadores más oportunos sobre el bienestar material de los hogares o de los individuos (Comisión Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). En este sentido, los datos disponibles sobre distribución de la riqueza ponen de manifiesto que su grado de concentración es elevado y mucho mayor que el de la renta. Resultado que parece razonable, en la medida en que la riqueza no es más que renta acumulada a lo largo del tiempo. Si, según datos de la OCDE, el 10% de los hogares más ricos en España dispone del 24,40% de la renta total, su peso sobre la riqueza total es del 45,58%. Y únicamente el 1% de los hogares más ricos dispone del 16,32% del total de riqueza. Como se puede observar en la Tabla 1, aunque el grado de

---

\* Los autores agradecen los comentarios recibidos de Francisco J. Delgado y de los demás participantes en el Workshop RIFDE-GEN “Desafíos pendientes de la descentralización en España: suficiencia y autonomía tributaria”. Asimismo, quieren agradecer el apoyo financiero del proyecto RTI2018-095983-B-I00 (MCIU/AEI/FEDER, UE) y de la Generalitat de Catalunya (2017SGR796). Cualquier error u omisión es responsabilidad exclusiva de los autores.

concentración en España sea elevado, existen países desarrollados con una concentración sustancialmente mayor, como Estados Unidos, pero también Dinamarca, Alemania y Francia; y también hay otros países donde es menor, como Grecia e Italia. Los datos sobre España, en este caso publicados por el Banco de España, sí muestran con claridad un crecimiento significativo de la desigualdad durante la Gran Recesión: la riqueza acumulada por el 1% de los hogares más ricos pasa del 13,5% en 2005 al 20,2% en 2014, y la correspondiente al 10% mayor, del 41,5% al 52,8% (Anghel *et al.*, 2018).

TABLA 1  
Concentración de la riqueza

	Alemania	Dinamarca	<b>España</b>	EE. UU	Francia	Grecia	Italia
1% más rico	23,66%	23,62%	<b>16,32%</b>	42,48%	18,65%	9,16%	11,69%
10% más rico	59,76%	63,98%	<b>45,58%</b>	79,47%	50,59%	42,42%	42,78%

*Fuente:* OECD Wealth Distribution Database; año 2014 para todos los países, excepto Dinamarca (2015), España (2012) y EE UU (2016).

En este contexto económico y social, resulta lógico que la imposición sobre la riqueza, y en particular la figura del impuesto sobre el patrimonio (IP), gane protagonismo como posible instrumento para mejorar la progresividad global del sistema fiscal y con ello potenciar su efecto redistributivo. Piketty (2014) propone un impuesto global sobre el capital para superar las restricciones que la movilidad del capital genera sobre los impuestos nacionales. Atkinson (2015) se posiciona a favor de reexaminar los requisitos que deben cumplirse para introducir con éxito un impuesto sobre el patrimonio. Más recientemente, Saez y Zucman (2019) defienden y estudian el impacto que tendría la introducción de un impuesto sobre el patrimonio en Estados Unidos. No obstante, en la literatura académica también existen voces no favorables al impuesto como el propio Informe Mirrlees (Boadway *et al.*, 2010).

El IP grava la capacidad económica que la riqueza otorga, adicional a la de la renta, por lo que puede jugar un papel en los sistemas fiscales complementario al del IRPF. Además, grava también las ganancias de capital no realizadas, habitualmente obtenidas por los individuos más ricos, que con frecuencia disponen de los medios necesarios para poder diferir su realización, incluso de manera indefinida, y así evitar su tributación en renta (Piketty, Saez y Zucman, 2013). Asimismo, se destaca que puede fomentar un uso más productivo del capital (Guvenen *et al.*, 2019). Sin embargo, el impuesto también recibe críticas por la dificultad que supone valorar cada año todos los bienes, lo que implica unos costes de cumplimiento y administración elevados, para una recaudación que será bastante reducida por su papel complementario al IRPF. Para facilitar esta valoración se acude, como sucede con los bienes inmuebles, a valores administrativos con frecuencia alejados del valor de mercado, lo que provoca distorsiones e inequidades al no estimarse correctamente la capacidad de pago adicional a gravar. Igualmente, los

tratamientos especiales, se afirma, facilitan prácticas de elusión fiscal, especialmente entre los más ricos<sup>1</sup>.

La experiencia española en la imposición del patrimonio resulta especialmente interesante, pues somos el único país de la Unión Europea que aplica en la actualidad un impuesto propiamente sobre el patrimonio; y uno de los pocos de la OCDE junto con Noruega y Suiza. Como es sabido, el impuesto se reintrodujo en 2011 como una medida transitoria para un periodo de dos años, pero desde entonces su aplicación se ha ido prorrogando anualmente hasta la actualidad. Los datos disponibles sobre el comportamiento del impuesto entre 2011 y 2017 indican que el número de declarantes con cuota a pagar ha pasado de 102.297 a 175.418, lo que representa un crecimiento superior al 70%. Y el importe total pagado ha pasado de suponer poco más de 739 millones de euros en 2011, a 1.112 millones en 2017, un crecimiento del 50%. El importe medio que los contribuyentes del impuesto han pagado ha descendido un 12%, pasando de 7.229 euros en 2011 a 6.339 en 2017.

El IP recae sobre todos los bienes que sean propiedad de una persona con independencia de dónde se sitúen; por lo tanto, también los que se encuentran en el extranjero. La valoración de los bienes, ya hemos dicho, que debería realizarse de acuerdo con un criterio homogéneo, indicativo de la capacidad de pago adicional que la riqueza otorga a la renta. Sin embargo, en el impuesto español es bien sabido que esto no siempre es así; por razones de simplicidad administrativa, elementos patrimoniales tan relevantes como los bienes inmuebles o las acciones de entidades que no cotizan en mercados oficiales se valoran por criterios que pueden estar muy alejados del valor de mercado (Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2007 y 2010). Además, la normativa española prevé la exención de las empresas familiares, incluidas aquellas que funcionan bajo formas societarias, siempre que se cumplan determinados requisitos, y también la exención de la vivienda habitual. Así mismo, a fin de evitar la confiscatoriedad del sistema fiscal, que sería inconstitucional, se prevé un límite conjunto entre lo que un individuo puede pagar por el IP y el IRPF, de manera que si se supera el exceso se reduce de su cuota del IP<sup>2</sup>.

En este capítulo, vamos a analizar tres cuestiones relevantes relacionadas con el IP, aprovechando, principalmente, estudios empíricos que hemos realizado recientemente. En concreto, en el apartado siguiente, estudiaremos la brecha fiscal del IP, para conocer cuál es su grado de cumplimiento. En el apartado tercero nos centramos en los comportamientos elusivos que los contribuyentes pueden llevar a cabo aprovechando las oportunidades que la misma normativa del impuesto prevé. Y, en el apartado cuarto, analizamos el impacto redistributivo del IP aprovechando un microsimulador desarrollado al efecto (SIMPA) que utiliza datos de la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España. Finalmente, presentamos unas breves conclusiones.

---

<sup>1</sup> Véase Durán Cabré y Esteller Moré (2014) para una revisión de los argumentos a favor y en contra del impuesto.

<sup>2</sup> La normativa prevé, no obstante, que en todo caso la cuota finalmente a pagar en el IP será como mínimo el 20% de la cuota resultante antes de aplicar el límite.

## **2. LA BRECHA FISCAL O *TAX GAP* EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO**

### **2.1. EL CONCEPTO DE BRECHA FISCAL O *TAX GAP***

La brecha fiscal es un concepto de importancia creciente en el ámbito de las administraciones tributarias que indica la diferencia entre la recaudación impositiva efectiva y la que debería obtenerse de haber pleno cumplimiento fiscal. Desde que la agencia tributaria federal de EE.UU. (*Internal Revenue Service, IRS*) fuera pionera en 1973 en la estimación de la brecha del impuesto sobre la renta, su importancia se ha ido extendiendo y, en la actualidad, 23 administraciones tributarias calculan la brecha fiscal de alguno de sus impuestos (OCDE, 2017) y la Unión Europea lo hace en el caso del IVA de sus estados miembros (Poniatowski *et al.*, 2019).

La IRS define la brecha fiscal como “la diferencia entre la cuota impositiva que los contribuyentes tendrían que pagar y la que realmente pagan durante el período voluntario”; definición que permite identificar tres componentes que provocan la brecha: la no declaración, la infradeclaración y el impago en el periodo voluntario. Así, por ejemplo, el incumplimiento en el IP puede venir porque una persona obligada a tributar no presente la declaración (no declaración); porque, si bien presenta la declaración, no incluye todos los bienes que realmente integran su patrimonio o lo hace por un valor inferior al legal (infradeclaración); o porque, aunque se declaren los bienes, no se paga el impuesto en el periodo voluntario estipulado al efecto (impago). A su vez, cada uno de estos factores puede descomponerse en, digamos, subfactores originarios de la brecha fiscal. Por ejemplo, la infradeclaración puede deberse a que determinados bienes están localizados en el extranjero o a que, de manera indebida, el contribuyente se aplique la exención de la “empresa familiar” al considerar que están afectos a una actividad empresarial, cuando incumple los requisitos que para ello exige la normativa.

La estimación del *tax gap* y la subsiguiente descomposición resulta de utilidad a la administración tributaria porque facilita una información muy relevante sobre el tamaño relativo y la naturaleza del incumplimiento fiscal a lo largo del tiempo (Whicker, 2017), y porque permite valorar el tipo de acciones que debe llevar a cabo o qué cambios debe introducir si desea mejorar el cumplimiento fiscal. Asimismo, resulta interesante conocerlo porque su estimación y publicación periódica permite mejorar también el funcionamiento de las instituciones a través de un mejor proceso de rendición de cuentas.

### **2.2. LA ESTIMACIÓN DE LA BRECHA FISCAL DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO**

La práctica eliminación del IP en los sistemas fiscales de nuestro entorno (dentro de la Unión Europea, recordemos, sólo lo aplica España y, en el ámbito de la OCDE, también Noruega y Suiza) no permite ofrecer datos sobre el nivel y evolución de la brecha de este impuesto, así como sobre las metodologías aplicadas para su estimación. Simplemente no existen. Afortunadamente, en España, la *Agència Tributària de Catalunya*

(ATC) ha estimado el *tax gap* del impuesto sobre el patrimonio con datos de 2014 aplicando una metodología consensuada con investigadores de la Universidad de Barcelona y el IEB.

La metodología desarrollada para estimar cada componente de la brecha, y que está explicada con mayor detalle en Esteller-Moré (2017) y en Durán-Cabré *et al.* (2019), se puede resumir brevemente de la siguiente manera:

- Infradeclaración: para su estimación, se toma la totalidad de los declarantes del impuesto de 2014 en Cataluña y se corrige para cada uno de ellos la base imponible declarada añadiéndole el valor de los bienes que se estima que tendría que haber declarado y que, sin embargo, no lo ha hecho. Por lo tanto, la primera fuente de información utilizada es la totalidad de declaraciones anonimizadas del IP del año 2014 correspondiente a los contribuyentes catalanes complementada con otras fuentes y métodos en función de la información disponible.

A título de ejemplo, dos posibles fuentes de infradeclaración pueden ser la no-declaración de bienes improductivos como joyas o antigüedades y la existencia de bienes localizados en el extranjero.

- 1) A partir de información de la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) del 2014, elaborada por el Banco de España, conocemos el peso que los activos improductivos deberían tener en la riqueza a declarar por contribuyentes con niveles similares de patrimonio. Cuando el valor efectivamente declarado por un contribuyente es inferior al obtenido a partir de la encuesta, se le imputa la diferencia.
  - 2) El valor del patrimonio localizado en el extranjero se estima utilizando dos metodologías alternativas: la de Roine y Waldenström (2009) a partir de los saldos de Errores y Omisiones de la Balanza de pagos de España y las estimaciones de Zucman (2013 y 2014). Para la posterior imputación micro de estos bienes asumimos que principalmente corresponde a los contribuyentes más ricos, de manera proporcional al patrimonio total declarado inicialmente por cada contribuyente, hasta que el importe imputado acumulado coincide con el importe global calculado previamente. Al final, obtenemos tres imputaciones distintas: una para cada una de las dos metodologías y una tercera que es la media de las dos anteriores.
- No-declarantes: se utiliza información anonimizada correspondiente al Impuesto sobre sucesiones de 2014 y se ajusta el valor declarado de acuerdo con las normas de valoración del IP. Una vez construida la potencial base imponible del IP a partir de la masa hereditaria, se identifican los causantes cuya base está por encima del mínimo exento del IP y, seguidamente, se eleva esta muestra a nivel poblacional aplicando tasas de mortalidad por tramos de edad, de acuerdo con la metodología de Atkinson (1975). Esta población creada a partir de los causantes de 2014 se distribuye en tramos de base liquidable y

parece razonable considerar que la distribución del IP de 2014 debe ser similar. Comparando ambas distribuciones, podemos identificar el número de no-declarantes del IP por tramos de base liquidable.

- El impago en período voluntario se calcula tomando la información facilitada directamente por la ATC.

### 2.3. LOS RESULTADOS DE LA BRECHA FISCAL Y SU DISTRIBUCIÓN SEGÚN LA RIQUEZA DE LOS CONTRIBUYENTES

La brecha total estimada supera ligeramente los 340 millones de euros, esto es un 44,34% de la recaudación potencial, situándose en un rango entre el 37,95% y el 49,6%, según los supuestos metodológicos que se tomen. En la Tabla 2, se desglosan los resultados obtenidos según los tres grandes componentes de la brecha fiscal: constituye el componente principal, con grandísima diferencia, la infradeclaración, que supone un 97,28% del total. Si desglosamos las fuentes principales de esta (Tabla 3), se observa que el peso de los bienes localizados en el extranjero supone más del 56% de la brecha y que la aplicación indebida de la exención para participaciones en empresas familiares un 36%. Por tanto, una primera conclusión que se puede extraer es que la brecha fiscal del IP, un 44,34%, es bastante elevada. No obstante, es importante tener presente que la brecha fiscal no incluye las prácticas de elusión fiscal, esto es, aquéllas que reducen la factura fiscal pero respetando la legalidad. Este aspecto, como luego veremos en el apartado tercero, puede ser muy importante en el impuesto español, lo que llevaría a una brecha fiscal, entendida en sentido amplio como incumplimiento más elusión, mucho mayor.

TABLA 2  
Cálculo de la brecha fiscal del IP. Principales resultados

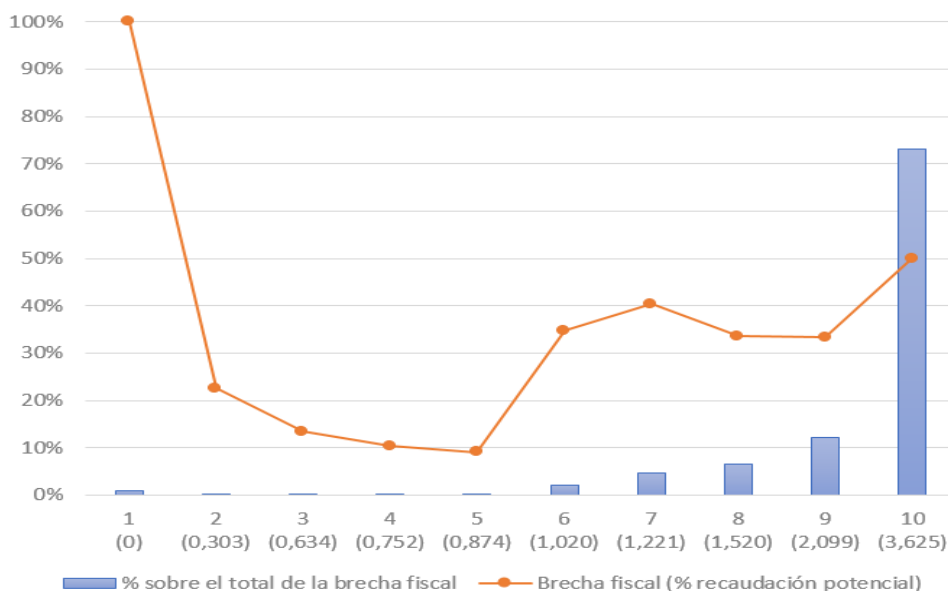
BRECHA FISCAL	Infradeclaración	No-declaración	Impago	Total
<i>Importe €</i>	331.629.153	3.304.866	5.961.432	340.895.451
<i>% brecha fiscal</i>	43,14%	0,43%	0,78%	44,34%
<i>% sobre el total</i>	97,28%	0,97%	1,75%	100%

TABLA 3  
Desglose de la infradeclaración del IP

INFRADECLARACIÓN		
- Patrimonio localizado en el extranjero	56,40%	} 97,28%
- Exenciones de la empresa familiar indebidas	36,08%	
- Bienes improductivos	4,63%	
- Otros	0,17%	

Ahora bien, en un impuesto donde el fin redistributivo constituye su objetivo principal, resulta especialmente interesante conocer cómo se distribuye la brecha entre los contribuyentes en función de su nivel de riqueza. El Gráfico 1 muestra precisamente la evolución de la brecha fiscal por deciles de contribuyentes catalanes ordenados de acuerdo con la riqueza declarada inicialmente en el impuesto: cerca del 73% del total de la brecha es atribuible al 10% de declarantes más ricos. De hecho, las estimaciones indican que los contribuyentes de este decil únicamente pagan la mitad de lo que bajo cumplimiento perfecto les correspondería pagar. En consecuencia, se puede afirmar que la brecha fiscal se concentra especialmente entre los individuos con mayor riqueza. Del Gráfico 1 también cabe destacar que en el primer decil están únicamente los no-declarantes, es decir, los que estando obligados a tributar no presentan declaración alguna. Por esta razón el porcentaje de brecha sobre lo que en teoría deberían pagar es del 100%, aunque su peso sobre el total de brecha fiscal sea casi insignificante.

GRÁFICO 1  
Distribución de la brecha fiscal por deciles de riqueza



*Nota:* Los deciles están definidos en función del patrimonio total (base imponible + exenciones) declarado inicialmente por los contribuyentes. Las cifras comprendidas dentro de los paréntesis indican el límite inferior de cada decil, en millones de euros. La brecha fiscal del primer decil es del 100% porque incluye sólo los no-declarantes.

En conclusión, la estimación de la brecha fiscal del IP en Cataluña nos permite conocer el rango en el que se sitúa el incumplimiento del impuesto. En este sentido, como realizan las administraciones tributarias que calculan la brecha fiscal, sería interesante estimarla con cierta periodicidad, para así poder conocer cuál es su evolución a lo largo del tiempo, así como mejorar la metodología de estimación según se disponga de más información. Finalmente, para utilidad de las respectivas administraciones tributarias y para conocimiento de la ciudadanía en general convendría que este cálculo también se efectuara en otras comunidades autónomas.

### 3. LA ELUSIÓN EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO

#### 3.1. LA REINTRODUCCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN ESPAÑA

La historia del IP en España presenta unas peculiaridades que lo diferencian de cualquier otro tributo. Fue introducido en 1977, en el marco de la importante reforma fiscal que se llevó a cabo con el inicio de democracia, como un impuesto extraordinario y transitorio, hasta que después de más de 15 años, la Ley 19/1991 elimina la supuesta

transitoriedad. No obstante, hacia finales de 2008 el gobierno central acordó *de facto* la eliminación del impuesto ante la imposibilidad de que cumpliera los objetivos que habían justificado su introducción, según se señala en la Exposición de Motivos de la Ley 4/2008. Numerosos estudios académicos habían señalado las ineficiencias e inequidades que generaba el impuesto (Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2007 y 2010; Arcarons y Calonge, 2007; Alvaredo y Saez, 2009, entre otros). Se habla de una eliminación *de facto* porque el impuesto seguía estando en vigor, pero se estableció una bonificación general del 100% de la cuota íntegra.

Algo menos de tres años más tarde, a mitad de septiembre de 2011, el mismo gobierno que había acordado la eliminación del impuesto, aprueba su reintroducción, de manera transitoria por un periodo dos años, con el argumento de que aquellos que disponen de más recursos contribuyan más a la recuperación económica y refuerce con ello la equidad, mejorando la redistribución de la renta y la riqueza. Por lo tanto, se reintrodujo el impuesto con la misma normativa que en 2008, aunque con dos modificaciones: el aumento del mínimo exento hasta los 700.000 euros y el incremento del importe máximo exento por vivienda habitual hasta los 300.000 euros. El acuerdo de reintroducción del IP fue adoptado por el Consejo de Ministros el 16 de septiembre de 2011, cuando a mitad de agosto el mismo gobierno defendía que no se iba a reintroducir. En todo caso, como el impuesto está cedido en su totalidad a las comunidades autónomas, en último término, la efectividad o no de la reintroducción también dependía del gobierno de cada comunidad. Así, los gobiernos de Cataluña y Madrid manifestaron su disconformidad con la medida, aprobando este último una bonificación para sus ciudadanos del 100%. El gobierno catalán, no obstante, esperó al resultado de las elecciones generales de noviembre de 2011 y, a finales de dicho, mes anunció que mantendría el impuesto si el nuevo gobierno decidía mantenerlo en toda España, como de hecho así sucedió. Posteriormente, su aplicación se ha ido prorrogando anualmente hasta la actualidad.

### 3.2. LA REACCIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES ANTE LA REINTRODUCCIÓN DEL IMPUESTO

La inesperada reintroducción del impuesto en Cataluña hacia finales de 2011 y la disponibilidad de datos fiscales individuales del universo de declarantes catalanes del IP entre 2011 y 2015 han permitido a Durán-Cabré *et al* (2019) estimar de manera empírica su reacción, comparando las declaraciones de 2011, año que sirve de control, al no haber tiempo para reaccionar a la reintroducción del impuesto, con las del periodo 2012-2015, cuando los contribuyentes ya han tenido tiempo de reaccionar ante el aumento de presión fiscal. La reorganización de la riqueza requiere de un tiempo, no es inmediata; además, para aplicarse exenciones como la prevista para la empresa familiar, se exigen una serie de requisitos que resulta imposible de cumplir si en el mes de noviembre ya no se están cumpliendo; las mismas normas de valoración de los bienes, como los saldos bancarios, no se limitan a tomar únicamente su valor a 31 de diciembre; y, en todo caso, si hubiera habido alguna reacción en 2011, las estimaciones obtenidas serían indicativas de un límite inferior.

La principal conclusión a la que llegan Durán-Cabré *et al* (2019) es que los contribuyentes reaccionaron de manera significativa ante la reintroducción del impuesto, en concreto, llevando a cabo estrategias de elusión fiscal. En especial, los contribuyentes reorganizaron su patrimonio y la manera de generar rendimientos para así beneficiarse de la exención de la empresa familiar y del límite conjunto renta-patrimonio, respectivamente. A continuación, resumimos los resultados estimados más relevantes:

- El impuesto no tiene un impacto negativo significativo en la acumulación de riqueza, pero sí en la riqueza por la que se tributa. Un aumento de un punto porcentual en el tipo medio de 2011, provoca una caída en la riqueza gravada de 2012 del 15,34%, y del 32,44% de manera acumulada durante el periodo 2012-2015.
- El impacto negativo en la riqueza gravada pero no en el total acumulado de riqueza viene provocado por un mayor uso de las exenciones del impuesto. Así, se estima que un aumento de 0,1 p.p. en el tipo medio de 2011 provoca un incremento de 1,81 p.p. en el porcentaje de bienes exentos durante los cuatro años siguientes.
- Una manera sencilla de eludir el impuesto es aprovechando el límite conjunto renta-patrimonio: se reorganiza el patrimonio para obtener menos rendimientos explícitos y poder controlar, por tanto, cuándo se van realizando las plusvalías latentes, en particular con un periodo de generación superior al año porque éstas no se consideran al calcular el límite. Así, la probabilidad de aprovecharse del límite en 2012 ante un aumento del tipo medio de 2011 de 0,1 p.p. aumenta en 3,69 p.p.
- Las prácticas elusivas de los contribuyentes tienen un impacto considerable en la recaudación finalmente generada por el impuesto. Así, se estima que durante el periodo 2012-2015 la pérdida total acumulada representa 2,6 veces la recaudación estimada del impuesto para 2011.

En consecuencia, si consideramos el grado de cumplimiento y el alcance de las distorsiones que genera, la evaluación del impuesto español no resulta especialmente favorable y lleva a cuestionarnos si tiene sentido mantenerlo. La cuestión fundamental radica en si es posible configurar el impuesto sobre el patrimonio de manera alternativa, de forma que se eliminen tratamientos especiales que facilitan la elusión y se mejore el cumplimiento con la normativa. El tema no es sencillo porque existen restricciones legales, como el límite constitucional de la no confiscatoriedad, que no se puede dejar de lado; cuestiones técnicas y administrativas como la necesaria cooperación entre administraciones tributarias de distintos países; y, sin duda, cuestiones de política económica que tampoco se pueden orillar. Recientemente, Saez y Zucman (2019) analizan cómo funcionaría en Estados Unidos un impuesto sobre el patrimonio de, podemos decir, los *ultraricos*, aquellos con una riqueza neta superior a los 50 millones de dólares. El establecimiento de un mínimo exento tan elevado facilitaría no establecer ningún otro tipo de tratamiento especial lo que evitaría las prácticas de elusión fiscal.

Estos autores también consideran que un reforzamiento de los medios de la administración tributaria americana y de la cooperación internacional facilitarían conseguir un cumplimiento fiscal adecuado. El debate está servido, aunque desde una perspectiva española no podemos olvidar que el nivel de superricos está muy alejado del caso americano, en consonancia con una concentración de la riqueza en España muy inferior a la estadounidense, como veremos a continuación.

#### **4. LA CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO**

##### **4.1. EL MICROSIMULADOR RENTA-PATRIMONIO**

Como hemos comentado ya anteriormente, un objetivo fundamental del IP es reducir la desigualdad en la distribución de la riqueza, muy concentrada en la parte superior de la distribución. No obstante, para poder alcanzar este objetivo se tienen que cumplir una serie de requisitos: que en el impuesto todos los bienes se valoren de acuerdo con un criterio homogéneo indicativo de la capacidad de pago, adicional a la de la renta, que la riqueza otorga a sus propietarios; que la normativa no establezca tratamientos especiales que benefician a los más ricos, bien porque cumplen con los requisitos para su aplicación, bien porque pueden reorganizar su patrimonio con el fin de cumplirlos; que el cumplimiento del impuesto sea elevado, en particular entre aquellos individuos que al disponer de mayores bienes tienen más posibilidades de defraudar en el impuesto. En definitiva, para poder cumplir con el objetivo redistributivo del impuesto, éste tiene que estar bien configurado y la administración tributaria conseguir un nivel elevado de cumplimiento fiscal.

Sin embargo, la realidad del impuesto en España está muy lejos de esta situación: los bienes inmuebles deben declararse tomando el mayor entre el valor catastral o el valor de adquisición. Esto significa que cuando, por ejemplo, se declara el valor catastral porque los bienes se adquirieron hace mucho tiempo, el valor por el cual se tributa puede situarse claramente por debajo del 30% del valor de mercado (Durán Cabré y Esteller Moré, 2010), por tanto, muy por debajo del valor de mercado. En cambio, en otras ocasiones, puede suceder que se tenga que tributar por un valor muy superior al de mercado, como por ejemplo puede ocurrir a aquellos que compraron bienes inmuebles poco antes de que la burbuja inmobiliaria estallara en torno a 2008.

Además, hemos visto en el segundo apartado que el grado de cumplimiento fiscal en el IP es reducido y que, además, la brecha fiscal resulta más elevada entre los individuos con mayor riqueza. Y en el apartado anterior hemos constatado que los tratamientos especiales como la exención de la empresa familiar y el límite conjunto previsto para renta y patrimonio son importantes fuentes de elusión de los individuos más ricos. En definitiva, los estudios empíricos realizados para el impuesto español nos indican que su capacidad redistributiva real está muy alejada de la potencial. Pero ¿cuál es esta capacidad redistributiva potencial? ¿La podemos estimar de alguna manera?

Esto precisamente es lo que se estudia en Durán Cabré y Esteller Moré (2019), mediante el desarrollo de un microsimulador renta-patrimonio, denominado SIMPA. Los datos utilizados proceden de la “Encuesta Financiera de las Familias” (EFF) de 2014, encuesta que desde 2002 lleva a cabo el Banco de España con una periodicidad trienal. En concreto, contiene información sobre una muestra de 6.120 hogares de toda España, lo que permite tener una imagen lo más real posible sobre la composición y distribución de la riqueza en España. Además, cabe destacar que en la EFF se sobrerrepresentan los hogares con un alto nivel de riqueza, característica especialmente relevante al analizar la capacidad redistributiva potencial del IP.

El procedimiento seguido para realizar las estimaciones, explicado con detalle en Durán-Cabré y Esteller-Moré (2019), consiste en calcular la cuota de IP que tocaría pagar de acuerdo con la normativa española en vigor, esto es, considerando el mínimo exento, la exención por empresa familiar cuando se cumplen los requisitos, así como el límite conjunto renta-patrimonio. En coherencia con la normativa del IP, el impuesto se calcula para individuos, por lo que los datos de la EFF que se dan por hogares, se transforman a nivel individual aplicando el *splitting* en el caso de matrimonios. Después de calcular la cuota, los resultados se vuelven a transformar a nivel de hogares para, como es frecuente en la literatura, analizar el impacto redistributivo del impuesto y el nivel de desigualdad<sup>3</sup>.

#### 4.2. LA CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN EL LARGO PLAZO

El IP es un impuesto complementario al de la renta por lo que sus tipos impositivos nunca pueden ser muy elevados, excepto que se establezcan a unos niveles claramente confiscatorios. En todo caso, resulta importante destacar una peculiaridad del IP cuando se calculan sus tipos impositivos efectivos: la base del impuesto es el valor de la riqueza, por lo tanto, una variable stock, mientras que la cuota indica la renta a pagar, esto es, una variable flujo. En consecuencia, estamos comparando magnitudes de naturaleza diversa, más teniendo en cuenta que la acumulación de riqueza es un proceso que se da en el largo plazo, no de manera inmediata durante un año. Por este motivo, en Durán Cabré y Esteller Moré (2019), se estima la capacidad redistributiva del IP en el corto y en el largo plazo.

En concreto, el tipo efectivo en el corto plazo viene dado por la cuota pagada respecto a la riqueza neta en un primer año que llamamos base. Ahora bien, el IP se va a aplicar también en años sucesivos, por lo que implícitamente se puede calcular el tipo efectivo a largo plazo. Para ello, se requiere fijar un periodo de tiempo determinado (por

---

<sup>3</sup> El estudio es estático, al no incorporar cambios en el comportamiento de los contribuyentes. En la sección 3 hemos identificado que ante la reintroducción del impuesto los contribuyentes llevan a cabo prácticas de elusión fiscal. Ciertamente, si se eliminan los tratamientos especiales, podrían aparecer otras reacciones, pero no las consideramos por la ausencia de evidencia al respecto. En todo caso, nuestro objetivo es estimar la capacidad redistributiva potencial del impuesto, aunque evidentemente esa capacidad redistributiva sería menor cuando se consideran cambios en el comportamiento de los contribuyentes.

ejemplo, 25 años), suponer una tasa de crecimiento anual del patrimonio inicial (que dependerá de la capacidad de ahorro del individuo y de la evolución en los valores de sus bienes) y considerar un tipo efectivo del impuesto (el del corto plazo que se aplica el año base) que se supone se va aplicar durante todo el periodo estipulado. Si el impuesto es progresivo, su efecto redistributivo será mayor cuanto más largo sea el periodo de aplicación.

#### 4.3. LOS RESULTADOS DE LA CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO Y DE SIMULACIONES ALTERNATIVAS A PARTIR DE SIMPA

En la Tabla 4 se muestran para España el índice de Gini y el porcentaje acumulado por el 1% y el 10% de hogares más ricos como indicadores del grado de desigualdad en la distribución de la riqueza antes de considerar el efecto del IP. La aplicación del microsimulador SIMPA también permite estimar la recaudación que obtendría el IP actual español si los bienes se valoraran de acuerdo con su valor de mercado y hubiera pleno cumplimiento: 3,691 millones de euros. Esta cifra es aproximadamente 2,5 veces la recaudación real<sup>4</sup>. El tipo efectivo en el corto plazo sería únicamente un 0,0352% y el porcentaje de hogares declarantes del impuesto un 2,015%. Lógicamente, el efecto redistributivo del impuesto en el corto plazo sería insignificante.

Ahora bien, si suponemos que el mismo impuesto se aplica durante un periodo de 25 años, y suponiendo que la riqueza neta crece anualmente al 1%, el tipo efectivo acumulado o de largo plazo aumenta hasta el 5,7% entre los declarantes del impuesto. Como se puede ver en la Tabla 4, el Índice de Gini se reduciría ligeramente y el porcentaje de riqueza acumulado por el 1% más rico 1,31 puntos porcentuales y 0,84 p.p la del 10% más rico. Y, si damos un salto en el tiempo mucho mayor y suponemos que el IP se aplica durante un periodo de 85 años, el efecto redistributivo del impuesto es mucho mayor: el porcentaje de riqueza que concentra el percentil más rico baja 4,26 p.p.

---

<sup>4</sup> A efectos de la comparación se incluye a los territorios forales y a la Comunidad de Madrid. En este último caso, puesto que no se recauda en realidad nada, hemos supuesto que la recaudación de 2007 hubiese crecido al mismo ritmo que lo hizo en Cataluña.

TABLA 4  
SIMPA: desigualdad antes y después del IP

	ANTES IP	DESPUÉS DE 25 AÑOS	DESPUÉS DE 85 AÑOS
<b>Índice de Gini</b>	0,6609	0,6569	0,6394
<b>1% más rico</b>	19,45%	18,14%	15,19%
<b>10% más rico</b>	51,63%	50,79%	48,88%
<b>Tipo efectivo</b>	Año base: 0,0352%	Total población: 0,832% Declarantes IP: 5,701%	Total población: 2,49% Declarantes IP: 17,04%

Los estudios empíricos realizados para el impuesto español coinciden en señalar que determinados elementos de la normativa limitan considerablemente su efecto redistributivo. A saber, especialmente el límite conjunto entre renta y patrimonio establecido para evitar la confiscatoriedad del impuesto, y las exenciones para la empresa familiar y la vivienda habitual, en particular la primera. Por esta razón, cabe preguntarse si es posible una configuración legal diferente del impuesto y cuáles serían entonces sus efectos redistributivos. Esto es lo que se realiza en Durán Cabré y Esteller Moré (2019), donde se establecen tres simulaciones alternativas que, como se puede ver en la Tabla 5, varían según la aplicación del límite conjunto renta-patrimonio, las exenciones y el mínimo exento, bajo el supuesto de equivalencia recaudatoria con el impuesto actual potencial. Como se puede observar en la Tabla 6, el efecto redistributivo del impuesto en el muy largo plazo apenas varía para las diferentes simulaciones estimadas. La simulación 1 es la que mayor impacto generaría sobre el 1% más rico, si bien hay que tener presente que no se establece ningún límite conjunto renta-patrimonio, algo contrario a lo previsto en nuestra Constitución. En todo caso, las simulaciones nos permiten constatar que es posible configurar de manera diferente el impuesto sin menoscabo alguno de la recaudación y la capacidad redistributiva.

TABLA 5  
SIMPA: simulaciones alternativas

	SIMULACIÓN 1	SIMULACIÓN 2	SIMULACIÓN 3
<b>Exenciones</b>	Ninguna	Ninguna	Vivienda habitual
<b>Límite conjunto</b>	NO	SÍ	SÍ
<b>Mínimo exento</b>	2.280.641	1.198.808	1.096.170
<b>Tipo impositivo</b>	1%	1%	1%

TABLA 6  
SIMPA: desigualdad derivada de las simulaciones alternativas después de 85 años

	IMPUESTO ACTUAL	SIMULACIÓN 1	SIMULACIÓN 2	SIMULACIÓN 3	
<b>Índice de Gini</b>	0,6394	0,6392	0,6380	0,6380	
<b>1% más rico</b>	15,19%	15,02%	15,52%	15,57%	
<b>10% más rico</b>	48,88%	48,89%	48,66%	48,66%	
<b>Tipo efectivo</b>	<b>Total población</b>	2,49%	2,03%	3,00%	2,96%
	<b>Declarantes IP</b>	17,04%	31,73%	24,69%	23,78%

## 5. CONCLUSIONES

El futuro del impuesto sobre el patrimonio parecía no muy halagüeño hasta hace poco tiempo; una grandísima mayoría de países no lo aplican, bien porque lo fueron eliminando a finales del siglo pasado, bien porque nunca lo llegaron a introducir. Sin embargo, la preocupación creciente sobre la desigualdad está provocando que en el ámbito académico y político se analice con interés la conveniencia de aplicarlo. La experiencia española puede servir para extraer alguna conclusión interesante.

El grado de incumplimiento en el impuesto es elevado y, en todo caso, muy superior al que se estima para otros impuestos más relevantes del sistema fiscal como el IRPF o el IVA. El incumplimiento se debe principalmente a la dificultad de gravar bienes situados en el extranjero y al uso indebido de la exención de la empresa familiar.

La reintroducción del impuesto en nuestro país ha provocado el desarrollo de numerosas prácticas de elusión fiscal que se aprovechan de tratamientos especiales previstos en su normativa. Entre éstos, cabe destacar la utilización del límite conjunto renta-patrimonio, la exención de la empresa familiar y la exención de la vivienda habitual. Las distorsiones en el comportamiento de los contribuyentes son superiores a las estimadas para otros impuestos.

La capacidad recaudatoria del IP es muy reducida, por lo que su efecto redistributivo es muy bajo. Ahora bien, si toda la riqueza se valorara de manera homogénea a precios de mercado y el cumplimiento fuera total, su impacto redistributivo sería mayor. Y, si, como parece razonable al recaer sobre una variable stock, su efecto redistributivo se estima para un periodo más largo de tiempo, su capacidad redistributiva no es desdeñable.

En definitiva, el debate se centra en si es posible mejorar la configuración del impuesto de manera que las normas de valoración de los bienes sean homogéneas, aprovechando por ejemplo el acceso que las nuevas tecnologías permiten de *big data*; los tratamientos especiales, como exenciones y el límite conjunto, se eliminen para evitar distorsiones y facilitar el control del cumplimiento; las diferencias entre comunidades autónomas, se reduzcan mediante la armonización de la normativa; y no haya instrumentos mejores, como el impuesto sobre sucesiones o el IRPF, para reducir la desigualdad creciente.

## Referencias

- ANGHEL, B.; BASSO, H.; BOVER, O.; CASADO, J. M.; HOSPIDO, L.; IZQUIERDO, M.; KATARYNIUK, I. A.; LACUESTA, A.; MONTERO, J. M. y VOZMEDIANO, E. (2018): “La desigualdad de la renta, el consumo y la riqueza en España”, *Documentos Ocasionales*, n.º 1806, Banco de España.
- ALVAREDO, F. y SAEZ, E. (2009): “Income and Wealth Concentration in Spain from a Historical and Fiscal Perspective”, *Journal of the European Economic Association*, 7(5), 1140-1167.
- ARCARONS, J. y CALONGE, S. (2007): “La Imposición sobre la riqueza: evaluación y microsimulación del Impuesto sobre el Patrimonio”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4/07, 231-259.
- ATKINSON, A. B. (1975): “The Distribution of Wealth in Britain in the 1960s the Estate Duty Method Reexamined”, en James D. Smith (ed.), *The Personal Distribution of Income and Wealth*, capítulo 10, 277-328, NBER.
- ATKINSON, A. B. (2015): *Inequality. What can be done?*, Harvard University Press.
- BALESTRA, C. y TONKIN, R. (2018): “Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database”, *OECD Statistics Working Papers*, 2018/01, OECD Publishing, Paris.
- BOADWAY, R.; CHAMBERLAIN, E. y EMMERSON, C. (2010): “Taxation of Wealth and Wealth Transfers”, en *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, J. Mirrlees; S. Adam; T. Besley; R. Blundell; S. Bond; R. Chote; M. Gammie; P. Johnson; G. Myles and J. Poterba (eds.), Chapter 8, Oxford University Press.
- COMISIÓN STIGLITZ, S. y FITOUSSI (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.
- DONDENA (2017): “Literature review on taxation, entrepreneurship and collaborative economy”, *Taxation Papers*, Taxation and Customs Union, Working Paper 70 – 2017.
- DURÁN-CABRÉ, J. M. y ESTELLER-MORÉ, A. (2007): “An empirical analysis of capital taxation: equity vs. tax compliance”, *Papeles de Trabajo* 4/07, Instituto de Estudios Fiscales.
- DURÁN-CABRÉ, J. M. y ESTELLER-MORÉ, A. (2010): “Tax Data for Wealth Concentration Analysis: An Application to Spanish Wealth Tax”, *Review of Income and Wealth*, 56, 620-631.
- DURÁN CABRÉ, J. M. y ESTELLER MORÉ, A. (2014): “La imposición sobre la riqueza en España”, *Papeles de Economía Española*, 139, 70 - 85.

- DURÁN-CABRÉ, J. M. y ESTELLER-MORÉ, A. (2019): *The long run redistributive power of the net wealth tax*, Sixth Annual MaTax Conference Manhein.
- DURÁN-CABRÉ, J. M.; ESTELLER-MORÉ, A. y MAS-MONTSERRAT, M. (2019): “Behavioural responses to the (re)introduction of wealth taxes. Evidence from Spain”, *IEB Working Paper* 2019/04, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).
- DURÁN-CABRÉ, J. M.; ESTELLER-MORÉ, A.; MAS-MONTSERRAT, M. y SALVADORI, L. (2019): “The tax gap as a public management instrument: application to wealth taxes”, *Applied Economic Analysis*, 27, 81, 207-225.
- ESTELLER-MORÉ, A. (2017): “El Tax Gap: anàlisi teòrica i aplicació als impostos gestionats per l'ATC l'any 2014”, [http://atc.gencat.cat/web/.content/documents/01\\_atc/comunicacions-interm/3-TaxGap-ATC-2014.pdf](http://atc.gencat.cat/web/.content/documents/01_atc/comunicacions-interm/3-TaxGap-ATC-2014.pdf)
- GUVENEN, F.; KAMBOUROV, G.; KURUSCU, B.; OCAMPO-DIAZ, S. y CHEN, D. (2019): “Use it or Lose it: Efficiency Gains from Wealth Taxation”, *NBER Working Paper Series*, 26284.
- LAGARDE, C. (2012): *Annual Meetings Speech: The Road Ahead—A Changing Global Economy*, A Changing IMF, October 12.
- PIKETTY, T. (2014): *Capital in the Twenty-first Century*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- PIKETTY, T.; SAEZ, E. y ZUCMAN, G. (2013): “Rethinking capital and wealth taxation”, Mimeo.
- OECD (2015): *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>
- OECD (2017): “Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies”, *OECD Publishing*, Paris.
- PONIATOWSKI, G.; BONCH-OSMOLOVSKIY, M.; DURÁN-CABRÉ, J. M.; ESTELLER-MORÉ, A. y ŚMIETANKA, A. (2018): *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*, TAXUD/2015/CC/131.
- ROINE, J. y WALDENSTRÖM, D. (2009): “Wealth Concentration over the Path of Development: Sweden, 1873–2006”, *The Scandinavian Journal of Economics*, 111, 151-187.
- SAEZ, E. y ZUCMAN, G. (2019): *How would a progressive wealth tax work? Evidence from the economics literature*, mimeo, <http://gabriel-zucman.eu/files/saez-zucman-wealthtaxobjections.pdf>
- WHICKER, H. (2017): “The measurement of tax gaps”, en *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris.
- ZUCMAN, G. (2013): “The Missing Wealth of Nations, Are Europe and the U.S. net Debtors or net Creditors?”, *Quarterly Journal of Economics*, 128, 1321-1364.
- ZUCMAN, G. (2014): “Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits”, *The Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 121-148.



---

## CAPÍTULO 11

# LA TRIBUTACIÓN DEL PATRIMONIO NO AFECTO A ACTIVIDADES ECONÓMICAS PROPIEDAD DE PERSONAS JURÍDICAS

---

ANTONIO DURÁN-SINDREU BUXADÉ  
GUILLEM LÓPEZ-CASASNOVAS  
Universidad Pompeu Fabra

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo argumenta en favor del impuesto del patrimonio en una de sus vertientes: el de las personas jurídicas; esto es, del patrimonio de sociedades en general no afecto a sus actividades económicas principales. Se puede alegar contra ello que estos supuestos de desviación de recursos fuera de sus finalidades establecidas ya están previstos en la tributación del IRPF. Sin embargo la justificación que aquí se aduce es la actuación correctora por el lado del acceso a la fuente de dicha capacidad económica potencial añadida que aquella desviación recoge, más que a través de sus destinatarios. Ello como se verá no es neutro e incide sobre todo en lo que pueda ser el papel efectivo del impuesto sobre el patrimonio sobre la eficiencia económica y la equidad fiscal.

No se trata con la propuesta que hacemos de recaudar más, ni por su importancia se puede considerar un gran mecanismo de redistribución de recursos, vista su capacidad recaudatoria. No se aduce para ello ni tan siquiera una cuestión de justicia fiscal, sino de equidad horizontal en el trato igual de iguales, y de afinamiento, con incentivos adecuados, contra arbitrariedades fiscales y capacidades diferenciadas de elusión fiscal. Obviaremos aquí el debate de la justificación patrimonial en su faceta de imposición reiterada, o a favor de la meritocracia (función más propia del impuesto de sucesiones y donaciones) y buscaremos “*finura*” en el tratamiento de hechos y bases (de entre las fuentes depósitos, inmuebles, acciones y participaciones –en entidades cotizadas o no- y ajuar). Distinguiremos aquella parte de desvío patrimonial de las personas jurídicas de activos que simplemente ofrecen goce y utilidad en su disfrute de aquellos otros que son substitutivos de gasto, siendo para dicha consideración la elasticidad renta de dicho gasto decisiva. Contrariamente a lo que se acostumbra a aludir contra el impuesto sobre el patrimonio, la definición del impuesto que aquí se ofrece pretende fomentar un uso más productivo del patrimonio y así contribuir a la eficiencia económica. Dejaremos también a un lado el encaje del impuesto en la actual fiscalidad

autonómica, aunque resulta argumentable desde un supuesto de responsabilidad fiscal que no parece darse en la actualidad.

En la primera parte se contextualiza el objetivo del impuesto y se articula la argumentación para coadyuvar a su consecución. Para ello, se parte del estudio de las cuentas empresariales, la evolución de beneficios y la acumulación patrimonial. En la segunda parte se justifica el impuesto, vistas las razones que explican la proliferación de sociedades propietarias de determinados activos, especialmente en la forma de sociedades de mera tenencia de bienes y sociedades patrimoniales, al ser realidades legislativas “*conscientemente reguladas*” por el legislador, y la consideración asociada de denominados elementos patrimoniales afectos y no afectos. A modo de conclusión, se consideran líneas generales de reforma, un Anexo de detalle y una breve referencia a la constitucionalidad del nuevo impuesto.

La idea esencial de la propuesta que a continuación se desarrolla es la de establecer un impuesto con finalidad extra-fiscal cuyo objetivo es disuadir determinados comportamientos afectos a la utilización del patrimonio empresarial para determinados fines que atentan contra la neutralidad que el sistema tributario persigue: en concreto, las consecuencias fiscales derivadas de la titularidad por parte de sociedades de activos no afectos a una actividad económica o que, estando afectos a la misma, su único motivo es la elusión fiscal.

Los objetivos que debería conseguir el impuesto que más adelante se propone con la finalidad de afrontar el anterior estado de cosas, son cuatro:

1. Disuadir la constitución de sociedades patrimoniales en la medida en que con estas se evita la tributación de las rentas procedentes de la titularidad de activos no afectos a actividades económicas en sede de la persona física, y, por tanto, la tributación que en lógica tributaria es la que se considera como normal.
2. Desincentivar el remansamiento o apalancamiento de beneficios destinados a la inversión en elementos patrimoniales no afectos a una actividad económica y de uso personal del socio y/o de sus familiares evitando, pues, su tributación en concepto de dividendos y, por tanto, la tributación que en lógica tributaria es la que se considera como normal.
3. Disuadir la creación de aparentes estructuras societarias con la sola finalidad de gozar de los beneficios fiscales por el hecho de constituir una “*empresa familiar*” relacionados con el arrendamiento de inmuebles.
4. Incentivar la correcta capitalización de las empresas y, en particular, la reinversión de sus beneficios en activos productivos. En definitiva, discriminar positivamente a quienes con su comportamiento coadyuvan a un tejido empresarial sólido y de calidad.

No se trata de aumentar la presión fiscal de las empresas, sino de disuadir aquellos comportamientos con fines no empresariales que deterioran la equidad de nuestro sistema fiscal y sus efectos redistributivos en perjuicio de la recaudación. Por tanto, no se pretende recaudar más por este impuesto, sino conseguir que su tributación se adapte

a lo previsto en la lógica tributaria. Es decir, de desincentivar prácticas cuyo único motivo es la interferencia fiscal en sus elementos de distorsión y generación de exceso de gravamen, e incentivar aquellas otras prácticas que contribuyan a la creación de un tejido empresarial de mayor calidad.

## 2. ASPECTOS FISCALES, APALANCAMIENTO, REMANSAMIENTO

Con carácter previo, resulta necesario conocer los motivos fiscales que distorsionan al respecto la necesaria neutralidad y sus consecuencias en la esfera aplicativa de los tributos. Entre ellas, las razones que justifican la proliferación de sociedades propietarias de inmuebles y otros activos. En efecto, la titularidad de inmuebles por parte de sociedades cuyo destino no es una actividad económica, es una realidad objetiva innegable. Sin embargo, la tipología de las sociedades que se utilizan con dicha finalidad es muy diversa. Desde las denominadas sociedades de mera tenencia de bienes o entidades patrimoniales, cuya característica reside precisamente en no realizar ninguna actividad económica, a sociedades que, siendo su actividad principal una actividad económica, sus beneficios no siempre se reinvierten en activos destinados a la misma.

Las razones de su utilización son también muy diversas, aunque su punto en común es normalmente la fiscalidad. La primera de ellas es que, a diferencia del IRPF, la normativa del Impuesto sobre Sociedades (en adelante, IS) permite, con carácter general, la deducción de todos los gastos. En efecto, si bien la ley del IRPF permite tan solo su deducción en el caso de rendimientos del capital inmobiliario, esto es, de los que procedan del arrendamiento de bienes inmuebles<sup>1</sup>, su deducción está en ocasiones sujeta a determinados límites. Así mismo, la ley del IRPF, a diferencia del IS, contempla reglas especiales en el caso de rendimientos en caso de parentesco que limitan, también, la plena deducción de los gastos<sup>2</sup>. En consecuencia, si el propietario de los inmuebles es una sociedad, no existe ninguna particularidad fiscal respecto a idénticos supuestos, ni existe tampoco ninguna limitación con relación a qué gastos son deducibles. No en vano, la Ley del IS se remite con carácter general a las normas para la determinación del resultado contable<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Vid.*, al respecto, el art. 22 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, LIRPF).

<sup>2</sup> En efecto; el art. 24 de la LIRPF, establece que “cuando el (...) arrendatario (...) del bien inmueble (...) sea el cónyuge o un pariente, incluidos los afines, hasta el tercer grado inclusive, del contribuyente, el rendimiento neto total no podrá ser inferior al que resulte de las reglas del artículo 85 de esta ley”.

<sup>3</sup> En efecto; el art. 10.3 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (en adelante, LIS), establece que “en el método de estimación directa, la base imponible se calculará, corrigiendo, mediante la aplicación de los preceptos establecidos en esta Ley, el resultado contable determinado de acuerdo con las normas previstas en el Código de Comercio, en las demás leyes relativas a dicha determinación y en las disposiciones que se dicten en desarrollo de las citadas normas”.

También es cierto que la Ley del IRPF contiene preceptos que la del IS omite y que representan un tratamiento más ventajoso con relación a la persona física<sup>4</sup>. Este distinto trato fiscal entre el IRPF y el IS, unido a la sustancial diferencia de tipos impositivos entre ambos, que puede ser de más de 23 puntos porcentuales, propicia la constitución de sociedades o entidades patrimoniales sin que esta se pueda calificar de elusiva ni mucho menos de ilícita. De hecho, su principal responsable es el propio legislador que, poco a poco, ha ido rebajando el listón de las exigencias normativas para evitar la elusión. Y no hay que olvidar, tampoco, que la finalidad del IS es gravar el “*resultado contable corregido*” procedente de actividades económicas y no los rendimientos procedentes de la gestión de un patrimonio no afecto a ninguna actividad económica y que, en el ámbito del IRPF, identificamos con los denominados rendimientos procedentes del capital mobiliario e inmobiliario. Precisamente por ello, la determinación del rendimiento de las actividades económicas en el IRPF se calcula, con carácter general, aplicando las normas del IS<sup>5</sup>. Desde esta visión, a igualdad de situaciones, su tratamiento fiscal converge. Es pues lógico que, en caso de que no exista una actividad económica, la norma fiscal para determinar los diferentes rendimientos sea distinta que la que procede aplicar de existir tal actividad. En este contexto, es también razonable que en el ámbito del IS el legislador opte por no hacer ninguna distinción en función del origen de los ingresos. Es también normal que el legislador se limite a regular normas anti-elusión cuando la utilización de sociedades distorsione, o pueda hacerlo, la tributación de la realidad objetiva que subyace en cada caso, como en el caso de las sociedades de mera tenencia de bienes o patrimoniales a las que después nos referiremos. No es de extrañar que la propia Exposición de Motivos de la Ley 27/2014, del IS, señale que “resulta esencial que un Impuesto cuya finalidad primordial es gravar las rentas obtenidas en la realización de actividades económicas, y siendo este el Impuesto que grava por excelencia las rentas de este tipo de actividades, contenga una definición (del concepto de actividad económica), adaptada a la propia naturaleza de las personas jurídicas”. Asimismo, prosigue, “se introduce el concepto de entidad patrimonial, que toma como punto de partida a las sociedades cuya actividad principal consiste en la gestión de un patrimonio mobiliario o inmobiliario, si bien se acomoda a las necesidades específicas de este Impuesto”.

Dicho esto, hay que concluir que es el legislador quien legitima como sujetos pasivos del IS a las propias entidades patrimoniales, esto es, a las entidades que no desarrollan ninguna actividad económica, y, por tanto, y como veremos, quien legitima su fiscalidad más “*ventajosa*” con relación a la que correspondería si dicho patrimonio fuera propiedad

---

<sup>4</sup> Este es el caso, por ejemplo, de la reducción del 60 % que contempla el art. 23.2 de la LIRPF con relación al arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda, o de la reducción del 30 % de su número 3 en el caso de rendimientos netos con un período de generación superior a dos años, así como en el de rendimientos obtenidos de forma notoriamente irregular.

<sup>5</sup> Baste recordar al respecto que el art. 28.1 de la LIRPF, establece que “el rendimiento neto de las actividades económicas se determinará según las normas del Impuesto sobre Sociedades, sin perjuicio de las reglas especiales contenidas en este artículo, en el artículo 30 de esta Ley para la estimación directa, y en el artículo 31 de esta Ley para la estimación objetiva”.

de una persona natural. No obstante, el legislador ha ido modificando con el tiempo los criterios legales para disuadir la elusión mediante la creación de sociedades. Pero no es menos cierto que en el IS tales criterios se han ido desvaneciendo, hasta casi desaparecer.

## 2.1. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES *VERSUS* IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

A la lista de las “*ventajas*” fiscales en el IS a la hora de constituir una sociedad patrimonial hay que añadir que, en el IRPF, a diferencia del IS, existe también la denominada imputación de rentas inmobiliarias que obliga a imputar como tal un determinado porcentaje sobre el valor de los inmuebles que no generan rendimientos del capital inmobiliario<sup>6</sup>, circunstancia que puede también propiciar la adquisición de inmuebles a través de sociedades. Supuesto distinto a los anteriores es el de los activos cuyo uso se encuentra cedido al socio y/o accionista para su uso privado. En estos casos, la propia normativa del IRPF y del IS regulan también un régimen fiscal especial cuya finalidad es la de evitar las distorsiones que en la fijación de los precios se pueden producir en las operaciones realizadas entre partes vinculadas y en perjuicio de la recaudación fiscal.

En este contexto, y partiendo del cumplimiento de dicha normativa, no se puede tampoco olvidar que, en el IRPF, a diferencia del IS, no son deducibles los gastos inherentes a la vivienda habitual ni a los inmuebles sujetos a imputación de rentas inmobiliarias, circunstancia que propicia, también, que los activos utilizados por los socios para su uso privado se adquieran a través de sociedades. En definitiva, existen diferentes motivos fiscales que, consentidos todos ellos por el legislador, justifican la creación de sociedades patrimoniales, motivos que este no solo no ha disuadido, sino que ha alentado, al menos, desde la supresión del régimen fiscal especial de sociedades patrimoniales en el año 2006 y como después comentaremos.

Otro de los motivos fiscales que auspician la creación de sociedades es que, a diferencia del Impuesto sobre el Patrimonio (en adelante, IP), el IS permite la “congelación” de los valores de los inmuebles adquiridos por una sociedad al registrarse este por la normativa contable y que fija como criterio para su contabilización el del precio de adquisición<sup>7</sup>. Sin embargo, en el IP, el valor por el que hay que declarar tales

---

<sup>6</sup> En este sentido, el art. 85 de la LIRPF, establece que en “el supuesto de los bienes inmuebles urbanos, (...) no afectos (...) a actividades económicas, ni generadores de rendimientos del capital, excluida la vivienda habitual y el suelo no edificado, tendrá la consideración de renta imputada la cantidad que resulte de aplicar el 2 por ciento al valor catastral, determinándose proporcionalmente al número de días que corresponda en cada período impositivo”.

En el caso de inmuebles “localizados en municipios en los que los valores catastrales hayan sido revisados, modificados o determinados mediante un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, de conformidad con la normativa catastral, y hayan entrado en vigor en el período impositivo o en el plazo de los diez períodos impositivos anteriores, el porcentaje será el 1,1 por ciento”.

<sup>7</sup> *Vid.*, al respecto, los criterios de valoración recogidos en el Plan General de Contabilidad.

inmuebles es el mayor de los tres siguientes: el valor catastral, el comprobado por la Administración a efectos de otros tributos o el precio, contraprestación o valor de la adquisición<sup>8</sup>. Es cierto, no obstante, que tal motivo no es por sí solo suficiente para la constitución de sociedades patrimoniales, pero sí juntamente con la concurrencia de otros motivos.

Una importante razón para la constitución de sociedades es también la controvertida regulación del arrendamiento de inmuebles como actividad económica<sup>9</sup> y que con el tiempo se ha ido matizando y modificando. Sin embargo, no se trata en este caso de que existan diferencias normativas entre el IRPF y el IS “*consentidas*” y “*no corregidas*” por el legislador, sino de la interpretación de los requisitos que la ley exige para que exista una actividad económica, en concreto, si su mero cumplimiento “*formal*” presupone, sin más, la existencia de una actividad económica<sup>10</sup>.

El tema es importante porque trasciende al propio IRPF. De hecho, si el tema se circunscribiera a este último, no existiría mayor problema que el de la diferencia de gastos que son deducibles en el caso de tratarse de rendimientos del capital inmobiliario o de actividades económicas. Importante, creemos, porque en el caso de que el arrendamiento de inmuebles se considere una actividad económica resulta de aplicación la exención y la reducción que el IP y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (en adelante, ISD), respectivamente, contemplan, con relación a los beneficios fiscales de las denominadas “*empresas familiares*”. Dicho de otra forma, el concepto de actividad económica en el IRPF es la referencia que el IP y el ISD asume como propia a los efectos de la correspondiente exención y reducción<sup>11</sup>.

Estamos pues en presencia de una delgada línea roja en la que el legislador no ha hecho excesivos esfuerzos para resolver el inevitable conflicto en la interpretación de la norma, y por qué no decirlo, su posible abuso con la finalidad de eludir determinados tributos. La exención y la reducción a la que aludimos son por ello la razón más importante en la proliferación de sociedades destinadas al arrendamiento empresarial de inmuebles y el principal motivo del “*vaciado*” en la recaudación del IP y del ISD. Pero

---

<sup>8</sup> *Vid.*, al respecto, el art. 10. Uno de la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio (en adelante, LIP).

<sup>9</sup> En este sentido, el art. 27. Dos de la LIRPF, establece que “se entenderá que el arrendamiento de inmuebles se realiza como actividad económica, únicamente cuando para la ordenación de esta se utilice, al menos, una persona empleada con contrato laboral y a jornada completa”.

<sup>10</sup> Se trata, en definitiva, de interpretar si el requisito de persona con contrato laboral a jornada completa que la ley exige para entender que estamos en presencia de una actividad económica, se trata de un requisito mínimo, pero no suficiente o, por el contrario, de un requisito suficiente.

<sup>11</sup> En efecto; el art. 1.2 del Real Decreto 1704/1999, establece con relación al IP que “se entenderá que el arrendamiento o compraventa de inmuebles se realiza como actividad económica cuando concurren las circunstancias que, a tal efecto, establece el artículo 25.2 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias”.

Por su parte, el art. 20. 2 c) y 6 de la Ley 29/1987, del ISD, y a los efectos de aplicar la reducción correspondiente, se remite a la normativa propia del IP.

mientras que en el caso de las sociedades patrimoniales estamos ante una realidad consentida y regulada por el legislador, en el de las sociedades destinadas al arrendamiento empresarial de inmuebles estamos, más bien, ante una difusa frontera entre la economía de opción y la elusión.

Una justa y equitativa fiscalidad de la riqueza exige deslindar tales situaciones y evitar fugas no queridas en la recaudación. Pero la culpable de la conflictividad y el abuso es una deficiente política legislativa. Prueba de ello es la discusión generada por la interpretación a la que aludíamos. Primero, en cuanto a si los requisitos que el art. 27 de la ley del IRPF establece para calificar como económica la actividad de arrendamiento de bienes inmuebles son requisitos “suficientes” o si, por el contrario, se trata de requisitos “mínimos, pero no suficientes” y, después, por la diferente vara de medir que la Dirección General de Tributos (en adelante, DGT) ha utilizado hasta hoy para interpretar de forma diferente una misma realidad según se trate del IS o del IRPF<sup>12</sup>. A lo anterior, hay que añadir el “abuso” en la construcción de “falsas” o “aparentes” empresas con la única finalidad de acceder a la exención y/o reducción, “abuso”, propiciado por la regulación de unos requisitos objetivos con tintes de simple formalidad. Lo primero que hay que aclarar es que el IS no grava con carácter general las rentas de las empresas, sino las obtenidas por las personas jurídica<sup>13</sup>; concepto mucho más amplio y que no prejuzga en absoluto la naturaleza u origen de los ingresos que tales personas obtienen. En este sentido, no se puede afirmar con rigor que toda persona jurídica es una empresa. De hecho, recordemos que las entidades patrimoniales tributan por el IS y no realizan ninguna actividad económica ni son pues una empresa *stricto sensu*.

Hay que señalar también, que en el ámbito mercantil, no existe una definición legal de empresa ni mucho menos una discriminación de empresas y/o sociedades en base a su objeto social. Es cierto que el art. 1.2º del Código de Comercio (en adelante, CCo), considera “comerciantes” a “las compañías mercantiles (...) que se constituyeren con arreglo a este Código”. Y es cierto, también, que en el contexto del propio Código el concepto de comerciante se asimila, de hecho, al de “empresario”<sup>14</sup>. Es igualmente cierto que el Código define quienes son “comerciantes”, esto es, empresarios, pero no enumera qué requisitos hay que cumplir para serlo. Y es también cierto que el propio Código regula determinados supuestos en los que se presumen el ejercicio del comercio<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> En efecto; mientras que la DGT ha admitido que con relación al IS es posible que en determinados supuestos y circunstancias la gestión de la actividad se pueda externalizar, ha negado tal posibilidad en el caso de que estemos en presencia de una persona física. *Vid.*, al respecto, y, entre otras, las Consultas V1606-17, V1794-17, V2744-17, y V0063-17.

<sup>13</sup> El art. 35.2º del Código Civil establece que son personas jurídicas “las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados”.

<sup>14</sup> *Vid.*, por ejemplo, el Título III del propio Código de Comercio.

<sup>15</sup> En efecto; su art. 3 establece que “existirá la presunción legal del ejercicio habitual del comercio desde que la persona que se proponga ejercerlo anunciare por circulares, periódicos, carteles, rótulos expuestos al público, o de otro modo cualquiera, un establecimiento que tenga por objeto alguna operación mercantil”.

Hay pues que destacar que ni el CCo ni la Ley de Sociedades de Capital determinan o limitan el tipo de actividad que han de desarrollar las compañías mercantiles. En este sentido, las referencias que se incorporan en dichos textos normativos se circunscriben a la necesidad de que sus estatutos sociales regulen debidamente las actividades -sin exigencia alguna en cuanto al contenido de las mismas- que la compañía o la sociedad desarrollará y que su contabilidad se adecue a la naturaleza de dicha actividad -nuevamente, sin limitarla o condicionarla en modo alguno-.

En esta línea, nótese que de la propia definición que del contrato de compañía el art. 116 del CCo recoge, no se puede concluir que el resultado de su actividad tenga siempre su origen en una actividad económica en sentido estricto<sup>16</sup>. Son, eso sí, compañías “*mercantiles*”, sujetas, por tanto, al CCo. Pero de ello no se infiere que toda compañía mercantil deba desarrollar una actividad económica en su sentido más estricto, aunque sí que toda empresa tiene naturaleza mercantil. En este sentido, el requisito que ha de concurrir para que estemos en presencia de una empresa es que la actividad que esta realice sea de naturaleza empresarial; requisito que obliga, a su vez, definir qué se entiende como tal.

## 2.2. LAS SOCIEDADES DE MERA TENENCIA DE BIENES Y LAS SOCIEDADES PATRIMONIALES

El marco normativo en el que con mayor profusión se ha desarrollado la discusión anterior es el fiscal; marco en el que este se identifica con la ordenación de determinados factores con la finalidad de intervenir en el mercado. No es pues de extrañar que el art. 27.1 de la Ley del IRPF defina los rendimientos íntegros de actividades económicas como aquellos que, “procediendo del trabajo personal y del capital conjuntamente, o de uno solo de estos factores, supongan por parte del contribuyente la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios”.

La actividad de arrendamiento de bienes inmuebles se puede limitar a la mera gestión de un patrimonio inmobiliario, en cuyo caso estaremos sin más ante rendimientos del capital inmobiliario de los previstos en su art. 22, o se puede también realizar de forma empresarial, en cuyo caso estaremos ante rendimientos de actividades económicas. La línea divisoria es fina, confusa y compleja. De ahí, precisamente, que el legislador establezca como requisito para considerarlo como actividad económica la existencia de una infraestructura mínima: una persona empleada con contrato laboral y a jornada completa<sup>17</sup>. La propia normativa del IP se remite también a la del IRPF para

---

<sup>16</sup> En este sentido, su art. 116 señala que “el contrato de compañía, por el cual dos o más personas se obligan a poner en fondo común bienes, industria o alguna de estas cosas, para obtener lucro, será mercantil, cualquiera que fuese su clase, siempre que se haya constituido con arreglo a las disposiciones de este Código”.

<sup>17</sup> Así, el art. 27.2 de la LIRF establece que “a efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, se entenderá que el arrendamiento de inmuebles se realiza como actividad económica, únicamente cuando para la ordenación de esta se utilice, al menos, una persona empleada con contrato laboral y a jornada completa”.

determinar qué se entiende por actividad económica<sup>18</sup>; remisión que el ISD realiza igualmente. Y la pregunta es obvia. ¿Se trata de un requisito suficiente, o mínimo, pero no suficiente? Nos referimos, claro está, al de una persona con contrato laboral y a jornada completa. En nuestra opinión, se trata de un requisito “*mínimo*” pero “*no suficiente*” ya que lo relevante es que bajo esa realidad objetiva subyazca una verdadera actividad económica, esto es, una empresa. Que los recursos humanos y materiales se destinen y organicen en el ámbito de una actividad económica; que se ordenen y utilicen en ese concreto marco. Lo prioritario, por tanto, es la existencia objetiva de una actividad económica. La inequívoca intención de intervenir en el mercado<sup>19</sup>. Lo importante es pues que exista una ordenación de factores orientada al desarrollo de una actividad empresarial; circunstancia que exige la puesta en el mercado de bienes y servicios. Desde esta posición, no hay empresa sin empresario con independencia de que este sea una persona física o jurídica. Y empresario significa una dedicación habitual, directa y personal al desarrollo de dicha actividad; dirección efectiva; que el trabajo que día a día se desempeña sea la gestión de tal actividad; circunstancia que implica la existencia de recursos humanos y materiales orientados a la misma. Es cierto, también, que, a diferencia de otras actividades económicas, la línea divisoria para determinar cuando el arrendamiento de inmuebles es de carácter empresarial o particular, es complicada. Tal vez la única posible es asociarla a la necesidad de unos recursos a jornada completa. Ciertamente la maximización de costes puede hacer conveniente externalizar dicha gestión cuando el coste a jornada completa de un trabajador sea superior al de un profesional independiente con igual dedicación. Sin embargo, la Dirección General de Tributos no lo ha entendido así negando la posibilidad de externalizar la gestión siempre que se trate de una persona física pero no, curiosamente, y como ya hemos dicho, cuando estamos en presencia de una sociedad en su condición de sujeto pasivo del IS.

Sea como fuere, los requisitos que se han de cumplir son, primero, la propia existencia de una actividad empresarial y, segundo, la concurrencia de unos recursos humanos mínimos: una persona con contrato laboral y a jornada completa. Si a ello le unimos los requisitos que la normativa del IP exige para que la exención de empresa familiar se aplique, la conclusión lógica es que tal normativa se está refiriendo a un

---

<sup>18</sup> En efecto; el art. 1.2 del RD 1704/1999, establece que “a efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, se entenderá que el arrendamiento o compraventa de inmuebles se realiza como actividad económica cuando concurren las circunstancias que, a tal efecto, establece el artículo 25.2 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias”.

<sup>19</sup> Así lo han reconocido tanto el Tribunal Supremo (en adelante, TS) como la Audiencia Nacional (en adelante, AN), admitiendo, incluso, la posibilidad de que exista actividad económica sin necesidad de que concorra el requisito de persona contratada a jornada completa (*Vid.*, al respecto, y, entre otras, la STS 1490/2009, de 2 de febrero de 2012, y las SAN 117/2010, de 14 de febrero de 2013, 176/2010, de 28 de febrero de 2013, y 312/2010 y 164/2010, ambas de 3 de mayo de 2013).

Por el contrario, el Tribunal Económico Administrativo Central (en adelante, TEAC) sostiene que el requisito de persona contratada a jornada completa es un requisito mínimo, pero no suficiente si la infraestructura es ficticia, esto es, si no existe una verdadera actividad económica (*Vid.*, entre otras, su Resolución de 28 de mayo de 2013 (00/4909/2009)).

determinado tipo de empresas de las que se excluyen las que se limitan a gestionar un patrimonio inmobiliario<sup>20</sup> y las que no cuentan con un familiar que ejerza funciones efectivas de dirección y que perciba por ello una remuneración que represente más del 50 % de la totalidad de sus rendimientos del trabajo y de actividades económicas<sup>21</sup>; esto es, que su trabajo principal sea la “empresa” familiar. No se exige pues tan solo que se trate de una actividad económica en los términos que ésta se define en el IRPF, sino que se trate de una actividad económica contextualizada en el cumplimiento del resto de requisitos que la norma exige para gozar de la exención, en concreto, el Real Decreto 1704/1999, de 5 de noviembre. Se trata, por tanto, de una empresa con una estructura mínima, una persona empleada con contrato laboral a jornada completa<sup>22</sup>, y un familiar que ejerza funciones directivas cuyos ingresos sean su principal fuente de rentas del trabajo y actividades económicas, y que aquella ejerza, claro está, una actividad económica “*stricto sensu*”, excluida la mera gestión de un patrimonio inmobiliario.

Tales requisitos son la lógica consecuencia de la finalidad que la norma pretende: preservar la continuidad de una empresa familiar; concepto inexorablemente unido a una estructura adecuada para gestionar determinados medios con la finalidad de intervenir en el mercado. Se trata, por tanto, de que esa estructura sea la adecuada para la empresa o, si se prefiere, que no sea un mero cumplimiento formal de la literalidad de la norma. En este sentido, no hay que menospreciar el importante significado de lo que representa ejercer funciones efectivas de dirección. “Estructura adecuada” es un concepto jurídicamente indeterminado que requiere en cada caso de la prueba correspondiente; prueba de la que son muy importantes los indicios. Pero se trata, en definitiva, de evitar supuestos de abuso de la norma. De ahí la importancia de luchar contra la apariencia de una empresa de arrendamiento, esto es, contra la mera creación formal de una empresa con la exclusiva finalidad de eludir los impuestos. Tales estructuras aparentes se han de incorporar por tanto de forma efectiva a la fiscalidad de la riqueza.

En consecuencia, es fundamental distinguir entre un patrimonio inmobiliario afecto a una actividad económica “*stricto sensu*”, y una mera gestión patrimonial de naturaleza no empresarial, distinción que obliga a analizar cada caso en concreto más allá del mero cumplimiento formal de tener una persona empleada. De ahí, también, la conveniencia de que el legislador delimite con carácter objetivo la frontera entre uno y otro supuesto. Téngase en cuenta, además, que, al tratarse de un beneficio fiscal, la jurisprudencia obliga a interpretarlo de forma restrictiva.

Desde este punto de vista, es perfectamente posible concluir que el requisito que la ley del IRPF exige, requiere, en el ámbito de la exención, de un plus: un familiar que ejerza funciones directivas y cuyos ingresos sean su principal fuente de rentas; requisito que refuerza la necesidad de que se trate de una empresa familiar; concepto importante

---

<sup>20</sup> Art. 5.1 a) del RD 1704/1999.

<sup>21</sup> Art. 6.1 d) del RD 1704/1999.

<sup>22</sup> Art. 27 de la LIRPF.

porque se reitera hasta la saciedad en la Recomendación de la Comisión Europea de 7 de diciembre de 1994 sobre la transmisión de las pequeñas y medianas empresas; recomendación cuyo articulado se refiere exclusivamente a las pequeñas y medianas empresas, esto es, aquellas cuyo volumen de negocio no supere los 50 millones de euros y el número de personas empleadas no supere las 250. Para ello, el legislador español extendió el tratamiento que la recomendación sugiere a todo tipo de empresas, en concreto, a las grandes empresas, que quedan fuera del ámbito de la recomendación<sup>23</sup>.

No hay que confundir los fundamentos hasta aquí expuestos con el convencimiento de que la actual regulación del ISD no se ajusta a la realidad del siglo XXI y que requiere, por tanto, de una profunda revisión. Son, sin duda, dos realidades compatibles. En este *iter* argumental, no hay que olvidar tampoco la jurisprudencia con relación al denominado régimen fiscal de empresas de reducida dimensión, más conocido como de PYMES, que limita su ámbito de aplicación a las empresas, excluyendo pues del mismo a las sociedades de mera tenencia de bienes<sup>24</sup>.

En definitiva, la justa fiscalidad de la riqueza exige un tratamiento que exima tan solo de tributación la gestión empresarial del patrimonio inmobiliario de empresas familiares, circunstancia que obliga a revisar la actual definición de los requisitos a cumplir. Por ello, cabe considerar razonable que se tome como punto de partida el modelo diseñado para el régimen fiscal especial de entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas y cuya aplicación requiere que la actividad económica principal sea el arrendamiento de viviendas, que el número de inmuebles arrendados u ofrecidos en arrendamiento en cada período impositivo sea en todo momento igual o superior a 8, y que estas permanezcan arrendadas u ofrecidas en arrendamiento durante al menos 3 años, requisitos que, a los efectos de la exención, habría que reforzar con la exigencia de una estructura mínima de recursos humanos.

La fiscalidad de la riqueza obligaría:

- 1.- A definir de forma más objetiva los requisitos que hay que cumplir para considerar que el arrendamiento de inmuebles se realiza con carácter empresarial, requisitos que podrían tomar como referencia las siguientes circunstancias:
  - a.- Que más del 90 % de los arrendatarios no sean personas del grupo de parentesco de los socios y/o accionistas ni entidades vinculadas;
  - b.- Que exista un volumen mínimo de inmuebles destinados al arrendamiento tomando como referencia al respecto el citado régimen fiscal especial de entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas,

---

<sup>23</sup> *Vid.*, al respecto, sus artículos 1, 2, 3, y 8.

<sup>24</sup> *Vid.*, entre otras, las Resoluciones del TEAC de 29/01/2009 (00/05106/2008/00/00) y 30/05/2012 (00/02398/2012/00/00), así como el Auto del TS nº recurso 5873/2017, de 14/03/2018, y la reciente Sentencia de la AN de 03/05/2019, nº recurso 371/2017.

c.- Que la gestión de la actividad exija unos recursos humanos equivalentes a una persona a jornada completa con independencia de que se trate de recursos propios o externalizados. En estos casos, la actividad económica estaría exenta del IP y sería también de aplicación la reducción en el ISD siempre, claro está, que se cumplan adicionalmente los requisitos que ambos impuestos exigen.

2.- Replantear el ámbito de protección de las denominadas empresas familiares atendiendo el contenido de la Recomendación de la Comisión Europea de 7 de diciembre de 1994, replanteamiento que obliga a considerar la posibilidad de excluir de la exención en el IP y de la reducción en el ISD a las empresas que en el ámbito comunitario no se consideran PYMES.

A lo anterior hay que añadir la imprescindible lucha contra la elusión y el fraude comprobando que el cumplimiento de los requisitos que la ley exige responde a la realidad que la ley pretende amparar y regular: la existencia de una “verdadera” empresa y no de un simple “apariencia” de empresa.

Otro de los factores importantes que inciden en la creación de sociedades es la tributación acumulada IRPF-IS, cercana al 40 %, que ha hecho que sociedades que desarrollan realmente una actividad económica, apalanquen o remansen sus beneficios con la sola finalidad de evitar su tributación en caso de su distribución; beneficios que, total o parcialmente, se reinvierten en activos cuyo uso o destino no es la propia actividad productiva sino su uso privado por parte de los socios y/o accionistas. Esta última situación se torna mucho más compleja con la creación de sociedades holding en las que los dividendos procedentes de participaciones en sociedades que desarrollan una actividad económica gozan de un trato fiscal favorable<sup>25</sup>, sin perjuicio de que su destino sea, también, su inversión en activos no productivos. Desde este punto de vista, se puede afirmar que el legislador desincentiva el reparto de dividendo fomentando el apalancamiento de los beneficios.

No se puede tampoco olvidar que esa diferencia sustancial de tipos incentiva todavía más la apariencia de empresa a la que antes nos referíamos. En definitiva, existen razones fiscales muy diversas para la constitución de sociedades destinadas al arrendamiento de inmuebles cuyos principales beneficiarios son las rentas y los patrimonios más elevados. Conviene remarcar, en fin, que una de las razones que en su día se adujo para suprimir en la práctica el IP, fue su incapacidad real para gravar los grandes patrimonios convirtiéndose en un tributo que gravaba tan solo los patrimonios de tipo medio.

Sea como fuere, los diferentes supuestos ante los que nos encontramos son los tres siguientes:

---

<sup>25</sup> En efecto; el art. 21.1 a) de la LIS, establece que están “exentos los dividendos o participaciones en beneficios de entidades (...) que el porcentaje de participación, directa o indirecta, en el capital o en los fondos propios de la entidad sea, al menos, del 5 por ciento o bien que el valor de adquisición de la participación sea superior a 20 millones de euros”.

- 1.- Sociedades patrimoniales, esto es, entidades que no desarrollan ninguna actividad económica, y que arriendan inmuebles. Se trata de un supuesto expresamente contemplado por el legislador con regulación expresa en el IS, IP e ISD.
- 2.- Sociedades cuya actividad económica es el arrendamiento de inmuebles y cuya finalidad principal es la de cumplir los requisitos para gozar de los beneficios fiscales como “*empresa familiar*”. Se trata de un supuesto que requiere analizar en cada caso la existencia de una estructura “*empresarial*” mínima y la concurrencia de los requisitos necesarios para gozar de los citados beneficios. Es en nuestra opinión la principal fuga en el ámbito de la fiscalidad de la riqueza.
- 3.- Sociedades con actividad económica distinta a la del arrendamiento de inmuebles y que, por motivos fiscales, remansan o apalancan sus beneficios que, en ocasiones, se reinvierten en activos no productivos. Se trata de una situación “*fiscalmente lícita*”, pero empresarialmente “*anómala*”, con efectos expresamente regulados en el IP. En nuestra opinión, no se puede considerar que se trate de un supuesto consciente y expresamente consentido por el legislador.

De los tres supuestos, y como es lógico, el legislador solo se ha preocupado tradicionalmente de regular medidas anti-elusión con relación al primero de ellos. Por tal motivo, las medidas a adoptar en el marco de una fiscalidad de la riqueza se habrían de centrar fundamentalmente en los dos últimos supuestos.

En realidad, las sociedades de mera tenencia de bienes y las sociedades patrimoniales, como realidades legislativas “*conscientemente reguladas*” por el legislador. Así el art. 12 de la Ley 44/1978 del IRPF reguló el denominado régimen de transparencia fiscal por el que se obligaba a imputar a los socios en su impuesto personal los beneficios o pérdidas obtenidos, entre otras, por las sociedades de mera tenencia de bienes<sup>26</sup> en las que concurrían determinados requisitos<sup>27</sup>. Con posterioridad, la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes, eliminó el régimen fiscal especial de transparencia fiscal y creó uno nuevo con relación a las sociedades de mera tenencia de bienes denominado de sociedades patrimoniales.

La característica principal de este último es que su base imponible se determinaba aplicando las normas del IRPF y que su tipo impositivo era del 40 %. En definitiva, se reconducía su tributación al IRPF mediante, digamos, el “*levantamiento del velo*” a efectos

---

<sup>26</sup> Se consideraban como tales aquellas sociedades en las que más de la mitad de su activo no estaba afecto a actividades empresariales o profesionales.

<sup>27</sup> Básicamente, los dos siguientes:

- a) Que más del 50 % del capital social perteneciera a un grupo familiar (personas unidas por vínculo de parentesco en línea directa o colateral, consanguínea o por afinidad hasta el cuarto grado, inclusive).
- b) Que más del 50 % del capital social perteneciera a 10 o menos socios.

fiscales eliminando pues toda diferencia de trato fiscal más favorable por aplicación de las normas del IS.

Pocos años después, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, suprimió dicho régimen fiscal y, a partir de 1 de enero 2007, tales sociedades pasaron a tributar por el régimen general del IS sin ningún tipo de especialidad. De esta forma, se consumaba el distinto trato fiscal que para situaciones idénticas distintas normas contemplan al margen, pues, de cualquier medida anti-elusión. En este sentido, y para idénticos supuestos, la normativa del IS es más ventajosa que la del IRPF. Asimismo, tanto la supresión del régimen de transparencia fiscal como la del de sociedades patrimoniales se acompañó de la posibilidad de disolver y liquidar tales entidades mediante la aplicación de un régimen fiscal ventajoso.

En este viaje en el tiempo, el art. 5.2 de la Ley 27/2014, del IS, ha otorgado finalmente carta de naturaleza a las denominadas entidades patrimoniales<sup>28</sup>, régimen que es el vigente en la actualidad y que en nada disuade de la “fuga” que por motivos fiscales se produce entre el IRPF y el IS. Nótese que, a diferencia de la normativa vigente hasta dicha fecha, la ley se refiere de nuevo a entidades patrimoniales, flexibiliza los requisitos que se exigen para considerar que el arrendamiento de inmuebles tiene la condición de actividad económica, y reduce a la mínima expresión las particularidades o “desventajas” de tales sociedades. Nada pues parecido a la intención de antaño del legislador de evitar la elusión fiscal. La “culpa”, pues, es del propio legislador, y no del contribuyente.

En definitiva, el legislador ha sido siempre consciente de la existencia de las denominadas sociedades patrimoniales que, salvo el periodo 2007-2014, han sido objeto de una regulación específica cuya finalidad era la de evitar la elusión fiscal en el IRPF mediante la utilización de este tipo de sociedades. Sin embargo, lo cierto es que a partir de 2007 el legislador ha renunciado a adoptar al respecto medidas anti-elusión disuasorias y reparadoras de los efectos negativos que para la equidad tiene el trato fiscal más ventajoso que el IS dispensa a las entidades patrimoniales.

Vinculado con las sociedades patrimoniales, no hay que olvidar la regulación que en otras normas también se recoge, en especial, con relación al IP y al ISD.

En efecto; el art. 5.1 del Real Decreto 1704/1999, de 5 de noviembre, excluye de la exención en el IP, entre otras, a las siguientes entidades: a.- Aquellas que no realicen de manera efectiva una actividad económica, y b.- Aquellas que, realizándola, su actividad

---

<sup>28</sup> Dicho precepto establece que “se entenderá por entidad patrimonial y que, por tanto, no realiza una actividad económica, aquella en la que más de la mitad de su activo esté constituido por valores o no esté afecto, en los términos del apartado anterior, a una actividad económica”.

Por su parte, su número 1, párrafo primero, señala que “se entenderá por actividad económica la ordenación por cuenta propia de los medios de producción y de recursos humanos o de uno de ambos con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios”.

principal no sea la gestión de un patrimonio inmobiliario<sup>29</sup>. Por su parte, su art. 6.1 establece que “la exención sólo alcanzará al valor de las participaciones (...) en la parte que corresponda a la proporción existente entre los activos afectos al ejercicio de una actividad económica, minorados en el importe de las deudas derivadas de la misma, y el valor del patrimonio neto de la entidad”. Esto quiere decir que, en el caso de sociedades con actividad económica, no está exenta la parte proporcional que sobre el valor total del patrimonio de la sociedad representen los activos no afectos a la actividad, en nuestro caso, los activos cuyo destino sea el uso privado de los mismos por parte de los socios, accionistas y/o personas o entidades vinculadas.

Así mismo, su número 3 señala que “nunca se considerarán elementos afectos los destinados exclusivamente al uso personal del sujeto pasivo o de cualquiera de los integrantes del grupo de parentesco a que se refiere el artículo 5 del presente Real Decreto o aquellos que estén cedidos, por precio inferior al de mercado, a personas o entidades vinculadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades”.

En consecuencia, la exención en el IP no se aplica:

- a. A las entidades que no realizan una actividad económica, esto es, a las entidades patrimoniales.
- b. A los activos destinados al uso personal de los socios o de cualquiera de sus cónyuges, ascendientes, descendientes, o colaterales de segundo grado, con independencia de que su uso esté cedido a precio de mercado.
- c. A los activos cedidos a personas o entidades vinculadas por precio inferior al de mercado, con la excepción de las personas integrantes del grupo de parentesco a que se refiere la letra anterior.

En resumen, en tales casos la única ventaja que con relación al IP representa el hecho de que los inmuebles sean propiedad de una sociedad, es la “congelación” de su valoración al precio de adquisición.

Ciertamente, la existencia de un contrato de sociedad que no realiza ningún tipo de actividad económica es sin duda causalmente extraño en la medida en que en nada se parece a lo que el art. 1665 del Código Civil regula a tal efecto: un contrato por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de partir entre sí las ganancias. Si no hay actividad, es obvio que no hay ganancia posible a repartir salvo, claro está, que esta se identifique con el uso o disfrute de su patrimonio; objetivo que no es el que el legislador tuvo en cuenta al redactar el precepto en cuestión. Lo mismo cabe decir del art. 116 del CCo relativo al contrato de compañía.

Sea como fuere, subrayar, una vez más, que la fiscalidad de las sociedades patrimoniales es objeto de una regulación específica y concreta además de

---

<sup>29</sup> A tales efectos, se entiende que una entidad gestiona un patrimonio inmobiliario y que, por lo tanto, no realiza una actividad económica, cuando se trate de una sociedad de mera tenencia de bienes o una entidad patrimonial (antiguo art. 75 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades).

conscientemente querida y consentida por el legislador. Nada pues que reprochar a la constitución de tales sociedades. El único reproche se ha centrar, en su caso, en la mayor o menor tolerancia del legislador. Su tratamiento legislativo es por tanto incentivar su disolución reconduciendo su tributación a su ámbito natural: el IRPF.

Por último hace falta indicar que la utilización de sociedades que no realizan una actividad económica ha sido también objeto de especial atención por parte de la AEAT que en los diferentes Planes de Control Tributario ha incluido la comprobación este tipo de sociedades. Así, por ejemplo, en el Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2018 se señala que la interposición de personas jurídicas cuya única significación económica es la de servir como instrumento para canalizar rentas de personas físicas cuya tributación se ve reducida de modo irregular por la actual diferencia de tipos impositivos, seguirá siendo objeto de seguimiento general<sup>30</sup>. En idéntico sentido, la Nota de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (en adelante, AEAT) de febrero de 2019, dedica un apartado específico a tratar los “riesgos asociados al remansamiento de rentas en estructuras societarias”. Es pues necesario que el legislador adopte las soluciones más oportunas para disuadir y evitar este tipo de conductas.

### 2.3. LOS DENOMINADOS ELEMENTOS PATRIMONIALES AFECTOS Y NO AFECTOS

Nuestro ordenamiento tributario viene tradicionalmente distinguiendo entre elementos afectos y no afectos, en especial, cuando estamos en presencia de una actividad económica. Así, por ejemplo, el art. 29 de la Ley del IRPF regula qué elementos se consideran afectos a la actividad. Por su parte, el art. 2 de la ley del IP establece que se considerarán bienes y derechos afectos a una actividad económica aquellos que se utilicen para los fines de esta de acuerdo con lo que la Ley del IRPF establece al respecto. Así mismo, el propio IP regula aspectos muy concretos al respecto con relación, precisamente, a la exención de las empresas familiares. En efecto; el art. 6.3 del Real Decreto 1704/1999 se remite a tal efecto a la Ley del IRPF, pero, a diferencia de esta última, considera elementos afectos los activos representativos de la participación en fondos propios de una entidad y de la cesión de capitales a terceros. Por el contrario, niega tal condición a los destinados exclusivamente al uso personal del sujeto pasivo o de cualquiera de los integrantes del grupo de parentesco o aquellos que estén cedidos, por precio inferior al de mercado a personas o entidades vinculadas de acuerdo con lo que la LIS establece.

Por su parte, el art. 95. Uno de la Ley del IVA señala que los empresarios no podrán deducir las cuotas soportadas o satisfechas por las adquisiciones de bienes o servicios “que no se afecten, directa y exclusivamente, a su actividad empresarial”, concretando su número Dos que no se entienden afectos directa y exclusivamente a la actividad

---

<sup>30</sup> *Vid.*, al respecto, la Resolución de 8 de enero de 2018, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2018. En idéntico sentido los Planes Anuales de años anteriores incluyen también idéntico tipo de actuaciones.

empresarial, entre otros: 1.º Los bienes que se destinen habitualmente a dicha actividad y a otras de naturaleza no empresarial por períodos de tiempo alternativos; 2.º Los bienes o servicios que se utilicen simultáneamente para actividades empresariales y para necesidades privadas; 3.º Los bienes destinados a ser utilizados en la satisfacción de necesidades personales o particulares de los empresarios, de sus familiares o del personal dependiente de los mismos, con excepción de los destinados al alojamiento gratuito en los locales o instalaciones de la empresa del personal encargado de la vigilancia y seguridad de los mismos, y a los servicios económicos y socio-culturales del personal al servicio de la actividad. Por su parte, su art. 108 considera “bien de inversión” los bienes corporales, muebles, semovientes o inmuebles que, por su naturaleza y función, estén normalmente destinados a “ser utilizados por un período de tiempo superior a un año como instrumentos de trabajo o medios de explotación”.

Otros preceptos también han regulado idéntica expresión, entre otros, los relativos a la extinguida deducción por reinversión de beneficios extraordinarios en el IS, a las aportaciones no dinerarias de elementos patrimoniales afectos a actividades económicas realizadas por personas físicas, al régimen especial de entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas, a la libertad de amortización, o a las sociedades patrimoniales. En cualquier caso, la expresión elementos no afectos goza de una larga tradición en nuestro ordenamiento y se identifica con aquellos activos que se utilizan en una actividad económica o que se prevé que sean utilizados en la misma en un periodo razonable de tiempo. Se trata, pues de un concepto jurídico plenamente asumido cuya utilización se ha de considerar como normal. La realidad objetiva que subyace pues en tal expresión nos será también de mucha utilidad en la configuración del impuesto que después describiremos. Tal circunstancia no nos exime que su regulación en un futuro impuesto se recoja de forma precisa con la finalidad de preservar la seguridad jurídica y de delimitar con exactitud los bienes en concreto que se pretenden gravar.

Desde esta posición, es necesario regular un concepto de patrimonio no afecto que sea acorde con el que con carácter general recoge nuestro ordenamiento, esto es, aquel que no se utiliza, ni es susceptible de utilizarse, en el ámbito de una actividad económica.

### **3. A MODO DE CONCLUSIÓN**

La titularidad de inmuebles y otros activos por parte de sociedades que no están afectos al desarrollo de una actividad empresarial es una realidad económica y objetiva innegable cuyo motivo principal es la fiscalidad más ventajosa que el IS tiene con relación al IRPF. Por otra parte, el hecho de que el arrendamiento de bienes inmuebles se pueda considerar como una actividad económica, unido a la exención que el IP y el ISD contemplan con relación a la empresa familiar, ha propiciado una reducción importante en la recaudación de ambos impuestos. Así mismo, la importante diferencia de tipos entre IRPF e IS incentiva la creación de sociedades de todo tipo que, a su vez, y con la finalidad de evitar la tributación adicional que el reparto de dividendos representa, remansan o apalancan sus beneficios reinvirtiéndolos en ocasiones en elementos no afectos, esto es, en activos que no son susceptibles de ser utilizados en

una actividad productiva. Tales circunstancias hacen aconsejable corregir una realidad que la fiscalidad distorsiona y evitar así situaciones que desnaturalizan la estructura lógica y normal de un sistema tributario que garantice la neutralidad y la equidad.

Las opciones para corregirla son básicamente dos. La primera, una reforma de la normativa vigente que corrija, en origen, las disfunciones que la actual regulación produce, en concreto, valorar la posible tributación en el IRPF de un “dividendo mínimo”, la incorporación en determinados supuestos del antiguo régimen de transparencia fiscal, y la definición más concreta y precisa del arrendamiento de inmuebles como actividad económica; la segunda, la introducción de un impuesto de naturaleza extra-fiscal con la finalidad de disuadir comportamientos elusivos.

Esta segunda opción admite a su vez dos alternativas, la opción elegida por la Generalitat de Catalunya, y que consiste en un tributo que grava los Activos No Productivos a excepción de aquellos cuyo uso por parte del socio se adecua a lo que la normativa establece. No obstante, hay que tener en cuenta que la finalidad de esta nueva figura es la de disuadir comportamientos contrarios a nuestro ordenamiento, como no imputar a los socios la renta en especie inherente al uso privado que los socios hacen de los activos propiedad de la sociedad, o cederlos a aquellos a un precio inferior al de mercado; tributo, pues, cuya finalidad esencial es evitar y disuadir prácticas que perjudican la progresividad del sistema tributario y, por tanto, la política redistributiva a través de la fiscalidad.

Es, además, un impuesto cuyo objetivo, por extraño que parezca, es recaudar cero ya que esto significaría que el uso de los activos se declara correctamente en sede del socio y de la sociedad, o que esta no remansa de forma ociosa beneficios cuyo destino no es la actividad productiva sino el uso privado por parte del socio de activos “no” productivos. De ser así, el aumento de la recaudación vendrá dado a través de otras figuras impositivas, que es lo que realmente se pretende. No se trata, pues, de un tributo que se limita a gravar sin más los activos o elementos no afectos a la actividad.

En definitiva, y como acertadamente se señala en el Preámbulo de la ley, “el impuesto sobre activos no productivos, (...) tiene por objeto gravar los activos no productivos de las personas jurídicas con el fin de desincentivar las posibles estrategias de elusión fiscal, mejorar la eficiencia en la utilización de estos activos de contenido económico y contribuir, en parte, a una cierta redistribución”.

La segunda opción, que es la que proponemos, es gravar sin más los activos no destinados a una actividad económica desincentivando la creación de sociedades patrimoniales y el apalancamiento o “*remansamiento*” de beneficios; gravamen que ha de incluir, como veremos, el de aquellos activos afectos a la actividad de arrendamiento de inmuebles por parte de sociedades que cumplan determinados requisitos. Se trata, en definitiva, de un impuesto sobre el patrimonio no afecto a actividades económicas que contemple, también, una regulación especial con relación al supuesto del arrendamiento de bienes inmuebles que desincentive la utilización de los beneficios fiscales de “*empresa familiar*” con fines de elusión.

Se trata, en definitiva, de gravar de forma objetiva aquellos patrimonios propiedad de sociedades cuya gestión es más bien la propia de un patrimonio no afecto a una actividad económica *estricto sensu*.

Téngase en cuenta que nos estamos refiriendo al arrendamiento de bienes inmuebles, esto es, a un supuesto en el que la línea divisoria entre la mera gestión patrimonial y su gestión empresarial es difícil y confusa. Se trata, además, de regular de forma justa la aplicación de un beneficio fiscal, concepto, no lo olvidemos, que requiere una regulación restrictiva y acorde con la finalidad que se pretende conseguir.

Es pues necesario distinguir de forma objetiva realidades económicas distintas. Si desconfiamos de un impuesto de esta naturaleza es porque desconfiamos de la capacidad del legislador de delimitar adecuadamente su estructura normativa y, sobre todo, porque desconfiamos de su aplicación práctica por parte de la AEAT. Buena prueba de ello es el elevado grado de inseguridad jurídica que padecemos y el consecuente y preocupante aumento de la conflictividad tributaria.

Se trata, sin duda, de temas no menores que hay que evitar. Pero ello no nos ha de alejar del verdadero objetivo del Estado de Bienestar que no es otro que la justicia social entendida como aquella que redistribuye la riqueza de forma justa y equitativa. Indicar, por último, que dada la falta de información que hoy existe con relación a los elementos patrimoniales no afectos propiedad de sociedades, es imposible cuantificar el impacto recaudatorio del nuevo impuesto.

## ANEXO 1: LÍNEAS GENERALES DE LA PROPUESTA

El diseño del nuevo tributo habría de tener en cuenta los siguientes aspectos:

1.- Su entrada en vigor ha de ir acompañada de la posibilidad de disolver las actuales sociedades patrimoniales mediante un régimen fiscal especial en condiciones similares a las opciones legislativas expresamente previstas al respecto en situaciones idénticas y anteriores (en concreto, la posibilidad de disolver las sociedades de “*mera tenencia de bienes*” y las “*sociedades patrimoniales*” a las que anteriormente hemos hecho referencia):

- a) Exención en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, concepto “*operaciones societarias*”, hecho imponible “*disolución de sociedades*”.
- b) No sujeción por el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana con ocasión de las adjudicaciones a los socios de los inmuebles de naturaleza urbana previendo que en su posterior transmisión la fecha de adquisición será la de su adquisición por la sociedad que se disuelve y liquida.
- c) No devengo del IS en la sociedad que se disuelve y liquida con ocasión de la adjudicación de bienes o derechos a los socios, personas físicas o jurídicas.

- d) Régimen de diferimiento en el IRPF, IS y/o el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, de los socios de la sociedad que se disuelve y liquida, con relación a la tributación de la ganancia patrimonial que se ponga de manifiesto como consecuencia de la adjudicación de bienes o derechos a los socios, personas físicas o jurídicas.

2.- Su entrada en vigor ha de ir también acompañada de la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas.

3.- Su configuración ha de responder a la de un impuesto progresivo, complementario de hecho al IRPF, que coadyuve a la necesaria redistribución de la riqueza mediante el levantamiento del “velo” societario a los efectos exclusivamente fiscales.

4.- El objeto del gravamen no se ha de limitar a los inmuebles, sino a todos los elementos patrimoniales no afectos, circunstancia que requiere:

- a) Ser muy precisos en la regulación de los elementos estructurales del tributo (básicamente, hecho y base imponible) y en que este grave exclusivamente tales elementos y no otros.
- b) Tomar como referencia el concepto de elemento patrimonial no afecto, de larga tradición en nuestro ordenamiento, y con finalidad armonizadora.
- c) Excluir del gravamen a todos los activos propiedad de personas jurídicas cuyo uso o destino sea una actividad económica productiva, salvo aquellos cuyo uso y/o disfrute sea de los socios, de sus familiares y/o personas vinculadas. En particular, se han de excluir de gravamen los activos no utilizados de forma efectiva en la actividad económica que, por sus características objetivas, su destino razonable y previsible es su incorporación al proceso productivo de la empresa.
- d) Excluir del gravamen los elementos no afectos, los inmuebles arrendados a precio de mercado a los socios, familiares y/o personas vinculadas siempre que se destinen al desarrollo de una actividad económica realizada por estos últimos y no a su uso para finalidades privadas y/o uso particular y privativo de los mismos.
- e) Gravar los activos propiedad de sociedades cuya actividad es el arrendamiento empresarial de inmuebles u otros elementos patrimoniales y cuyos beneficiarios son los propios socios, familiares y/o personas vinculadas a los mismos.
- f) Gravar la disposición de vehículos de turismo, aeronaves y/o embarcaciones de forma objetiva tomando como referencia conceptos como la potencia y los metros de eslora, respectivamente, sin perjuicio de excluir de gravamen aquellos que el sujeto pasivo acredite que su uso único y exclusivo es su utilización en la actividad económica de la empresa sin

perjuicio de que con carácter accesorio e irrelevante se destinen a usos privados<sup>31</sup>.

- g) Excluir del gravamen los bienes que integran el patrimonio cultural.
- h) Excluir del gravamen los activos afectos al objeto social de determinadas entidades que no realizan una actividad económica, como Fundaciones, Asociaciones, u otras similares.
- i) Gravar la titularidad de participaciones en entidades en función de la actividad que estas realicen, en concreto, cuando no desarrollan una actividad económica o cuando su objeto es la mera gestión de un patrimonio inmobiliario y/o mobiliario.

En cualquier caso, hay que gravar las participaciones directas y/o indirectas en sociedades de mera inversión (SICAVs, SOCIMI y otras similares).

- j) Excluir en todo caso del gravamen la tesorería, que se ha considerar siempre como afecta a la actividad, salvo que la empresa tenga activos afectos y no afectos en cuyo caso se habrían de separar contablemente los flujos de tesorería correspondientes a unos y a otros con la finalidad de identificar con claridad uno y otro tipo de activo.

5.- La base imponible del tributo ha de tomar como referencia conceptos de importante arraigo en nuestro ordenamiento (por ejemplo, el valor catastral en caso de bienes inmuebles), en particular, aunque no de forma exclusiva, los incluidos en la actual regulación del IP.

6.- Los sujetos pasivos del impuesto han de ser todas las personas jurídicas, incluidas las sociedades civiles y las comunidades de bienes, que actúen frente a terceros como una entidad única o como una unidad económica, que sean propietarias de elementos patrimoniales no afectos o que, bajo cualquier título, tuvieran a su disposición el uso o disfrute de los mismos.

---

<sup>31</sup> En este sentido, se puede tomar como referencia lo regulado en la art. 22.4 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y que considerarán utilizados para necesidades privadas de forma accesorio y notoriamente irrelevante los bienes del inmovilizado adquiridos y utilizados para el desarrollo de la actividad económica que se destinen al uso personal del contribuyente en días u horas inhábiles durante los cuales se interrumpa el ejercicio de dicha actividad, con exclusión de los automóviles de turismo y sus remolques, ciclomotores, motocicletas, aeronaves o embarcaciones deportivas o de recreo, a excepción de los siguientes supuestos:

- a) Los vehículos mixtos destinados al transporte de mercancías.
- b) Los destinados a la prestación de servicios de transporte de viajeros mediante contraprestación.
- c) Los destinados a la prestación de servicios de enseñanza de conductores o pilotos mediante contraprestación.
- d) Los destinados a los desplazamientos profesionales de los representantes o agentes comerciales.
- e) Los destinados a ser objeto de cesión de uso con habitualidad y onerosidad.

7.- Los tipos de gravamen han de ser progresivos debiéndose valorar la existencia de tipos distintos en función de la naturaleza de los activos y, en particular, de su vida útil.

8.- Con la finalidad de elaborar un censo a nivel nacional como instrumento eficaz de control tributario, así como por la necesidad de que un impuesto de estas características se aplique de forma uniforme y generalizada en todo el territorio español, el tributo ha de ser de ámbito estatal sin perjuicio de su posible cesión a las CC. AA.

9.- La compatibilidad del nuevo tributo con el creado por la Generalitat de Catalunya u otro similar, a debate. Desde la óptica del principio de simplicidad del sistema tributario, se debería valorar la coexistencia de ambos impuestos y su función respectiva. Hay que tener en cuenta que el tributo aprobado por la Generalitat de Catalunya pretende esencialmente gravar activos no productivos vinculados a un comportamiento elusivo de los socios y/o personas vinculadas. Por su parte, el tributo que proponemos grava tales activos, y otros distintos, con independencia del comportamiento por parte de estos últimos. Mientras que el primero es un tributo que disuade conductas elusivas, el segundo es, en realidad, un impuesto sobre el patrimonio no afecto. Supondría la penalización por elusión del primero. El que aquí se propone pretende evitar la pérdida de recaudación que se produce bien sea por un déficit legislativo o por una legítima opción de los contribuyentes. A su vez, mientras el nuevo tributo autonómico permite conseguir de forma más adecuada sus efectos indirectos, mayor recaudación por los tributos cedidos, el que aquí se propone no necesariamente produce tales efectos. Por otra parte, es cierto que el déficit de capacidad normativa en el ámbito autonómico hace que un tributo autonómico de las características del aprobado por la Generalitat no pueda regular en su total complejidad el fenómeno elusivo planteado. En este sentido, se puede valorar la supresión del nuevo tributo autonómico y la cesión no solo de la recaudación del nuevo tributo que proponemos a las CC. AA, sino de un amplio margen de competencias en el ámbito normativo y la necesaria coordinación en materia de información e inspección con la finalidad de que las CC. AA puedan regular y comprobar de forma más amplia y concreta determinados comportamientos en detrimento de su recaudación.

10.- Con la finalidad de evitar la pérdida de información tributaria con fines de control tributario, incorporar en la declaración del IRPF la obligación de informar sobre la titularidad y valor del patrimonio de los bienes, derechos y/o obligaciones situados en España propiedad de personas físicas.

11.- Apuesta decidida por la capitalización de las empresas y la reinversión de sus beneficios en activos productivos. A tales efectos, se propone replantear la actual regulación de la reserva de capitalización recogida en el art. 25 de la Ley 27/2014 en los siguientes términos:

- a) Vincular la deducción a la materialización de los beneficios en la inversión en activos productivos, la formación del personal y de directivos, la innovación tecnológica, y/o a la creación de empleo.
- b) Incrementar sustancialmente el porcentaje de deducción actual del 10% al 50%.

12.- Así mismo, conviene valorar las cuatro siguientes situaciones:

- a) Eliminación de la reducción en el ISD para las empresas familiares que quedan fuera de la Recomendación de la Comisión Europea de 7 de diciembre de 1994 sobre la transmisión de las pequeñas y medianas empresas. Se trata de una medida de política legislativa que excede de la presente propuesta y que hay que valorar desde la perspectiva del perjuicio que para la riqueza nacional y el empleo puede representar una medida de tal calado que hay también que analizar desde la óptica del Derecho comparado.

Como alternativas posibles se pueden valorar tres:

- i. Reducción progresiva en función del tamaño de la empresa, de tal suerte que, a menor tamaño, mayor reducción, y, a mayor tamaño, menor reducción. De esta forma, la reducción disminuye al aumentar la capacidad económica.
  - ii. Mantener la reducción en el ISD, pero gravar por el nuevo impuesto los activos de determinadas empresas, opción que es la que se recoge en los apartados siguientes.
  - iii. Combinar las dos anteriores.
- b) Gravar en el nuevo impuesto el patrimonio de aquellas sociedades dedicadas al arrendamiento empresarial de inmuebles en las que se cumplan los tres requisitos siguientes:
    - i. Que el número de contratos de arrendamiento que se gestionan directamente sea inferior al parámetro objetivo que se fije y que en carga de trabajo habría de ser, como mínimo, el equivalente al de una persona a jornada completa.
    - ii. Que el número de inmuebles alquilados sea inferior al parámetro objetivo que se fije y que sus arrendatarios no sean en ningún caso el socio, sus familiares y/o personas vinculadas salvo que su destino efectivo sea afectarlos a una actividad económica y se satisfaga por ello precio de mercado.
    - iii. Que la actividad de arrendamiento no provenga de proyectos empresariales destinados a la compra o la construcción de inmuebles para su posterior alquiler.
  - c) Gravar en todo caso en el nuevo impuesto el patrimonio de las sociedades dedicadas al arrendamiento empresarial de inmuebles que cumplan los dos requisitos siguientes:
    1. Que más del 50 % del capital social pertenezca a un grupo familiar (personas unidas por vínculo de parentesco en línea directa o colateral, consanguínea o por afinidad hasta el cuarto grado, inclusive).
    2. Que más del 50 % del capital social pertenezca a 10 o menos socios.

Ya hemos indicado antes que los límites del arrendamiento de inmuebles como actividad económica son difusos y complejos.

Hemos también indicado que la exigencia de requisitos legales como los actuales fomenta la creación de estructuras aparentes.

Hemos comentado igualmente que las exenciones y las reducciones se han de aplicar de forma restrictiva.

La realidad, no la olvidemos, es que el arrendamiento de inmuebles, tal y como está hoy concebido, está lejos de parecerse al funcionamiento normal y típico de una empresa que, a poco que se reflexione, se asimila a un permanente flujo económico de entradas y salidas. En este sentido, la actividad de arrendamiento está mucho más próxima a la maximización de la rentabilidad de un patrimonio inmobiliario, que al riesgo y gestión característicos de un patrimonio afecto a una verdadera actividad empresarial.

Si excluimos pues la actividad de las SOCIMI, Fondos de Inversión, Empresas Públicas de Vivienda, y empresas vinculadas al sector financiero, pocas son las entidades que, como empresa, se dedican propiamente a la actividad “*empresarial*” de arrendar inmuebles; empresas, por cierto, cuya actividad real consiste precisamente en invertir para alquilar; en verdaderos proyectos empresariales.

Junto a estas coexisten, eso sí, Gestoras de Patrimonios Inmobiliarios e intermediarios diversos cuya actividad se limita a la gestión profesional de los mismos, empresas, claro está, que realizan sin duda una verdadera actividad empresarial, actividad, sin embargo, que no se puede predicar con relación a los propietarios de tales patrimonios.

Pero la fiscalidad ha propiciado también la creación de sociedades pequeñas y medianas que, cumpliendo realmente los requisitos que la ley exige, no son, coloquialmente hablando, empresarios, sino más bien, reconozcámoslo, meros propietarios, circunstancia especialmente más notoria en pequeños y medianos grupos familiares.

Frente a esta compleja y variada situación, no hay que olvidar las estructuras societarias que concentran la propiedad inmobiliaria afecta al desarrollo de las diferentes actividades empresariales del Grupo y/o de las diferentes entidades vinculadas; estructuras de las que no hay nada que objetar y que habrían por tanto de excluirse del nuevo impuesto.

Nada que objetar, tampoco, respecto a las empresas cuyos activos inmobiliarios están realmente afectos a la actividad empresarial que realizan.

Este cambio que proponemos en la fiscalidad de esta actividad en concreto ha de ir acompañado de la posibilidad de que los sujetos pasivos “*afectados*”

opten por disolver y liquidar las correspondientes sociedades en los mismos términos que antes hemos apuntado.

- d) Regular que la utilización de elementos no afectos por parte del socio, de sus familiares y/o personas vinculadas, tendrá en todo caso la consideración de utilidad o contraprestación en especie derivada de la condición de socio y/o accionista.

## **ANEXO 2: UNA BREVE REFERENCIA A LA CONSTITUCIONALIDAD DEL NUEVO IMPUESTO**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2019, de 28 de febrero, corrobora la constitucionalidad del impuesto catalán sobre los activos no productivos. Por su importancia, hay que destacar algunos de sus fundamentos de derecho. Recuerda el Alto Tribunal que “la finalidad extra-fiscal no es incompatible con un propósito recaudatorio, aunque sea secundario, lo que es consustancial al propio concepto de tributo, de suerte que la naturaleza extra-fiscal o recaudatoria de un tributo es una cuestión de grado”. Se remite aquel igualmente a su Sentencia 37/1987 y recuerda, también, que “el incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad (...)” puede justificar “la exacción de un tributo, cuya principal finalidad no es crear una nueva fuente de ingresos públicos sino disuadir a los titulares de propiedades o de empresas (...) del incumplimiento de las obligaciones inherentes”. Por consiguiente, prosigue, “desde la perspectiva constitucional, es legítimo valerse de los tributos para incentivar determinados usos de la propiedad, en coherencia con su función social, reconocida en el art. 33.2 CE”. Dicha finalidad, señala, “enlaza directamente principios establecidos e intereses tutelados en la misma Constitución (...) como son los arts. 40.1, 128.1 y 130.1 CE pues una medida que estimule la explotación de los activos de las entidades mercantiles se inscribe en los objetivos de política económica que proclaman dichos preceptos”.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional señala igualmente que “junto al fin de estímulo de la actividad económica, también cabe apreciar (...) que, al censar los bienes improductivos en poder de las entidades mercantiles, el impuesto enjuiciado puede coadyuvar al control de otros tributos, con un objetivo antielusión que entronca con el deber de contribuir del art. 31.1 CE”. En este sentido, destaca la importancia de examinar los elementos estructurales del impuesto con la finalidad de corroborar que su finalidad extra-fiscal “no es una mera proclamación retórica del legislador autonómico, sino que aparece reflejada en la estructura del impuesto, como venimos exigiendo en nuestra doctrina”.





GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE HACIENDA

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
FISCALES