

Resumen

En este trabajo se describe la política tributaria de las comunidades autónomas en el periodo 2002-2013 atendiendo como principal criterio al ejercicio de la corresponsabilidad fiscal. Se concluye que el margen de autonomía tributaria disponible no ha sido utilizado en su mayor parte. Si bien en algunos impuestos, como el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, se ha elevado la presión fiscal, en los restantes, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre el patrimonio o el impuesto sobre sucesiones y donaciones, las comunidades autónomas han mantenido una política de reducción de la presión fiscal. Las dificultades presupuestarias propias de la crisis han forzado cierto ejercicio al alza de las competencias normativas en el IRPF pero afectando solo a las rentas más altas. En la próxima reforma tributaria y del sistema de financiación de comunidades autónomas de régimen común deberían plantearse tres objetivos: incrementar la capacidad normativa de las comunidades autónomas en un espacio fiscal propio; remover los obstáculos existentes al ejercicio de la autonomía tributaria; e incentivar la corresponsabilidad fiscal.

Palabras clave: Política tributaria, comunidades autónomas, corresponsabilidad fiscal.

Abstract

This article describes the tax policy of Autonomous Communities (ACs) during the period 2002-2013. The main criteria of evaluation are their fiscal responsibility and the conclusion is that the room of maneuver has largely not been used. In taxes on Transfer and Official Documents some increases have been approved, but in others taxes like Personal Income Tax, Wealth Tax, Death and Gifts Taxes, ACs have followed a policy of reducing the tax burden. Only the fiscal imbalances of the crisis have forced the ACs to use their legal capacity to increase Personal Income Tax for high income families. In the future tax and regional financing reforms, three objectives should be set: increase the power of the ACs to fix their own taxes; remove the existing barriers for tax autonomy and give incentives for fiscal responsibility.

Key words: Tax policy, autonomous communities, fiscal responsibility.

JEL classification: H71, H77

AUTONOMÍA Y CORRESPONSABILIDAD: LA POLÍTICA TRIBUTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN (*)

Alain CUENCA

Universidad de Zaragoza y Funcas

I. INTRODUCCIÓN

La consolidación del «Estado de las autonomías» nacido de la Constitución de 1978 ha sido un proceso largo y probablemente todavía inconcluso. La descentralización iniciada en la década de los ochenta del siglo pasado ha alcanzado prácticamente todas las competencias relevantes por el lado del gasto y ha sido muy importante por el lado del ingreso. Tras una primera etapa en la que se descentralizó el gasto público, se constató la necesidad de abordar también la autonomía y corresponsabilidad por el lado del ingreso, de modo que los ciudadanos de cada comunidad eligieran una combinación de gastos e ingresos públicos soportando gran parte de las contribuciones necesarias. El camino hacia la corresponsabilidad se inicia en 1997, y alcanza una dimensión amplia a partir de la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común que entró en vigor en 2002.

El objetivo de este artículo es describir la política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común desde la perspectiva de la corresponsabilidad fiscal. A partir de tal descripción, trataremos de proponer opciones de mejora a considerar en la próxima reforma de los sistemas tributario y de financiación autonómica. El ámbito temporal se refiere al periodo 2002-2013 y coincide con la

vigencia de la Ley 21/2001 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 (en adelante Ley 21/2001) hasta el ejercicio 2009 inclusive, y de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante Ley 22/2009). El ámbito espacial abarca las quince comunidades autónomas de régimen común.

Para desarrollar este estudio, en la sección II se establecen los conceptos de autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal que vamos a utilizar. La sección III se dedica a la descripción de la política tributaria seguida en el IRPF, dada su importancia y singularidad. En la sección IV nos ocupamos de los tributos cedidos tradicionales y de los tributos propios. Y, finalmente, dedicamos la sección V a evaluar lo sucedido en el periodo y las perspectivas de futuro.

II. AUTONOMÍA TRIBUTARIA Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL

La arquitectura institucional del Estado de las autonomías, en

lo que se refiere a la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, descansa en tres pilares básicos:

a) Los recursos tributarios: tributos propios y cedidos regulados por la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante), los Estatutos de Autonomía y actualmente la Ley 22/2009.

b) Los recursos no tributarios: procedentes del sistema de transferencias intergubernamentales regulado por la Ley 22/2009. Aquí se incluyen el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (art. 9), el Fondo de Suficiencia Global (art. 10), el Fondo de Competitividad (art. 23) y el Fondo de Cooperación (art. 24).

c) Los recursos ajenos: provienen del endeudamiento, cuyo control se regula por la LOFCA y recientemente por la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Los tres pilares citados se interrelacionan entre sí porque las comunidades autónomas utilizarán su política tributaria para financiar gastos en función de cuáles sean los recursos no tributarios disponibles y las limitaciones y controles del endeudamiento. Esto es, en la medida en que los impuestos se utilizan para financiar gastos públicos, las comunidades recurrirán a incrementos de la presión fiscal para atender nuevas necesidades de gasto si las transferencias intergubernamentales no crecen o bien disminuyen. Igualmente, elevarán los impuestos si las restricciones al endeudamiento, legales o de mercado, no aportan recursos suficientes. Tal interac-

ción opera también en sentido contrario: si las transferencias intergubernamentales y/o el endeudamiento aportan más recursos, la política tributaria podrá reducir la presión fiscal o mantenerla constante.

Por otra parte, las decisiones de política tributaria vendrán determinadas por otro factor: la credibilidad de las reglas vigentes en el medio plazo. El sistema español de descentralización ha venido persiguiendo una «corresponsabilidad fiscal» que consiste en que los incrementos marginales de gasto de una comunidad autónoma sean financiados por incrementos marginales de tributos en esa comunidad. El cumplimiento de este requisito dará lugar a una combinación óptima de gastos e ingresos públicos a nivel regional. En caso de no lograrse dicha corresponsabilidad, si los gobiernos regionales pueden gastar sabiendo que será otro nivel de gobierno quien suministre los recursos necesarios, existirá un incentivo al gasto excesivo (1). Dicho de otro modo, si las comunidades autónomas perciben un comportamiento del gobierno central abierto a la posibilidad de aportar más recursos, preferirán reclamar incrementos de las transferencias que pedir esfuerzos contributivos adicionales a sus votantes. Este mismo efecto también podría conducir a que las comunidades redujeran la presión fiscal en su región y reclamaran más recursos al gobierno central.

La delimitación de la política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común encuentra su origen en la propia Constitución, que tras garantizar en el artículo 156.1 la «autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias

con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles», en su artículo 157 enumera los recursos de los que dispondrán en el marco de la LOFCA, que establece en su artículo 4.1 (2):

«De conformidad con el apartado 1 del artículo 157 de la Constitución [...], los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Los tributos cedidos, total o parcialmente, por el Estado.

d) La participación en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.

e) Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.

f) Las participaciones en los ingresos del Estado a través de los fondos y mecanismos que establezcan las leyes.

g) El producto de las operaciones de crédito.

h) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.

i) Sus propios precios públicos.»

En consecuencia, la política tributaria de las comunidades autónomas es la que se desarrolla al amparo de los apartados b), c) y e) del artículo 4.1 de la LOFCA, es decir la que determina:

— Los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado.

— Los impuestos, tasas y contribuciones especiales propios.

— Los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado.

A su vez, respecto de los tributos total o parcialmente cedidos por el Estado, en la normativa vigente pueden distinguirse:

a) Los tributos tradicionalmente cedidos: impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyAD); impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD); impuesto sobre el patrimonio (IP) y tributos sobre el juego. Dichos tributos están cedidos al 100 por 100 y con amplia capacidad normativa y de gestión.

b) Los tributos parcialmente cedidos: impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y la mayoría de los impuestos especiales (I.E.E.), en los que solo hay capacidad normativa de las comunidades sobre el 50 por 100 cedido del IRPF. En el impuesto sobre hidrocarburos, las comunidades tienen capacidad normativa, pero muy limitada y solo al alza (3).

c) El impuesto especial sobre determinados medios de transporte (IEDMT) y el impuesto sobre electricidad, cuya recaudación se cede al 100 por 100. En el IEMDT, las comunidades tienen capacidad normativa limitada al alza.

Para delimitar la capacidad que tienen las comunidades autónomas de realizar su propia política tributaria debe tenerse en cuenta que la cesión de un impuesto no implica necesariamente autonomía fiscal. En el caso de las cesiones del IVA (50 por 100) e impuestos especiales (58 por 100 o 100 por 100), se trata de meras participaciones territorializadas en ingresos del Estado que se distribuyen mediante indicadores de consumo. El importe de dicha participación depende

de la evolución del consumo gravado en la región, de modo que la comunidad autónoma se beneficia de la capacidad de pago generada en su territorio, pero carece de cualquier posibilidad de actuación política sobre tales impuestos.

Como pone de manifiesto el cuadro n.º 1, los principales instrumentos de la política tributaria de las comunidades autónomas son: el IRPF, que en 2011 aportó más del 23 por 100 de los ingresos totales; el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyAJD) y el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD). También debe considerarse el impuesto sobre el patrimonio (IP), que entre 2008 y 2011 fue financieramente irrelevante pero que ha vuelto a introducirse a partir de 2012. Además de las figuras tributarias señaladas, y a pesar de su escaso poder recaudatorio, será necesario estudiar también los tributos propios y recargos. En cambio, los tributos sobre el juego, el IEDMT y el ya suprimido impuesto sobre ventas minoristas

de determinados hidrocarburos (IVMDH) son desde el punto de vista recaudatorio muy pequeños y ofrecen una capacidad normativa limitada a las comunidades autónomas, por lo que no los incluiremos en este trabajo. La política de tasas y precios públicos es muy diversa y requeriría un estudio de distinta naturaleza al que realizaremos aquí (4).

III. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

Como hemos visto, el IRPF es la figura tributaria con mayor capacidad recaudatoria dado que aporta casi una cuarta parte de los ingresos totales en 2011, último año disponible con datos de liquidación. Si se toman los presupuestos para 2014 aprobados por las comunidades autónomas, se confirma el peso decisivo del IRPF, que alcanza el 19,7 por 100 del total de ingresos financieros y no financieros previstos (5). Para estudiar la política tributaria que se ha venido realizando en este impuesto debemos considerar,

CUADRO N.º 1

INGRESOS TRIBUTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (PORCENTAJE)

	2002	2011
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	12,99	23,34
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	1,61	1,58
Impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas	1,05	0,03
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jur. docum.	8,20	4,18
Impuesto sobre determinados medios de transporte	1,22	0,34
Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidroc.	0,48	0,81
Tributo sobre el juego	0,17	0,21
Impuestos medioambientales	0,35	0,34
Otros impuestos propios	0,03	0,12
Tasas, precios públicos y otros ingresos	3,60	2,89
Ingresos de participaciones territorializadas, transferencias y financieros	70,32	66,14
Total Ingresos	100	100

Fuente: Liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas (varios años). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

en primer lugar, el volumen de la cesión y, en segundo lugar, la capacidad normativa cedida.

1. Evolución de la cesión del IRPF

En relación con el volumen, hasta el año 2001 inclusive, la cesión del IRPF operada por la Ley 14/1996 de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas (en adelante Ley 14/1996) fijaba un importe máximo del 30 por 100 del rendimiento en el territorio de la comunidad autónoma, aunque en la práctica las comunidades autónomas de régimen común solo alcanzaron una cesión del 15 por 100 (6). No era una cesión muy amplia, pero constituyó un primer paso hacia la corresponsabilidad en este tributo. Con la Ley 21/2001, a partir de 2002 todas las comunidades autónomas de régimen común obtienen el 33 por 100 del rendimiento del impuesto en su territorio, y debido a sucesivas reformas del IRPF, dicho porcentaje era en 2009, de facto, superior al 35 por 100 (7). La ley 22/2009 situó en el 50 por 100 la cesión del IRPF, estableciendo un reparto de la tarifa y de las deducciones, logrando, además de los efectos financieros, una clara visualización de la distribución a partes iguales entre el Estado y las comunidades autónomas de régimen común. Dicho reparto al 50 por 100 era exacto en referencia al año 2009, pero va evolucionando conforme una y otras administraciones introducen novedades normativas en la parte del impuesto que les corresponde. En particular, el equilibrio aproximado se ha quebrado transitoriamente con la introducción para el periodo 2012-2014 de un gravamen complementario a la cuota íntegra estatal para la reducción del déficit público, cuyo

rendimiento pertenece en exclusiva al Estado (8).

En consecuencia, a lo largo del periodo 2002-2013 las comunidades han dispuesto de una autonomía cada vez más amplia en el IRPF, dado que, al pasar la cesión del 15 al 50 por 100, cualquier medida de política tributaria tiene mayores efectos sobre la recaudación. Este solo hecho constituye un incentivo al ejercicio de dicha autonomía. Veremos a continuación cuál ha sido la política tributaria seguida desde 2002, pero previamente es necesario realizar una consideración sobre el sistema mediante el cual las comunidades reciben su parte del IRPF.

2. Sistema de entregas a cuenta en el IRPF

Tanto la Ley 21/2001 como la Ley 22/2009 regulan las entregas a cuenta del IRPF de cada año, de modo que se asigna a las comunidades autónomas una previsión por IRPF que será liquidada dos años más tarde (9). Este mecanismo asegura a las comunidades que las variaciones en la recaudación que puedan producirse a lo largo del ejercicio no afectarán a sus ingresos. Pero además, este proceder implica que las medidas tributarias adoptadas por las comunidades para el año n no se aplican a los contribuyentes hasta el momento de presentar su declaración (en los meses de mayo y junio del año $n+1$), y no tienen efectos recaudatorios para las comunidades hasta el ejercicio siguiente ($n+2$). Este retardo se corrige parcialmente en ambas leyes mediante un factor de corrección de las entregas a cuenta que trata de reflejar, de modo aproximado, las medidas normativas adoptadas por la comunidad desde el último ejercicio liquidado hasta el

momento de calcularse dichos pagos (10). En suma, con la configuración actual, no es posible que las comunidades autónomas de régimen común puedan, por ejemplo, anunciar una reducción de la tarifa del IRPF en su comunidad y que los contribuyentes la aprecien inmediatamente vía menores retenciones, cuya regulación es idéntica en todas las comunidades autónomas del régimen común. Los contribuyentes se benefician más tarde, cuando presentan su autoliquidación y los efectos recaudatorios se retrasan un año más. Esta demora tiene algunos efectos de incentivo sobre las decisiones de política tributaria autonómica: cuando se trata de elevar el gravamen, el retardo desincentiva, dado que pasa mucho tiempo entre el momento en que se anuncia un incremento impositivo y el momento en que se recauda dicho incremento. Por el contrario, cuando se trata de una reducción de impuestos, el retardo puede incentivar su adopción, en la medida en que la pérdida de recaudación se demora en el tiempo, mientras que el anuncio proporciona réditos electorales inmediatos.

3. La política tributaria autonómica en IRPF

Hecha la precisión anterior, describimos a continuación las principales medidas adoptadas por las comunidades autónomas en materia de IRPF desde 2002, viendo en primer lugar las deducciones de la cuota, en segundo lugar la tarifa y, finalmente, los mínimos personales y familiares.

3.1. Deducciones autonómicas

En 2013 hay vigentes 179 deducciones autonómicas en las

quince comunidades de régimen común, lo que resulta en una media de 11,9 por comunidad (11). Aunque con frecuencia se habla de un exceso en el número de deducciones autonómicas, recordemos que en 2013 las deducciones estatales del artículo 68 de la LIRPF son siete, a las que habría que sumar las de los artículos 80, 80bis y 81, con lo que tendríamos un total de diez. Excepto en algún caso, como el de la Comunidad Valenciana que tiene en vigor hasta 24 deducciones, la utilización de dicha opción por parte de las comunidades autónomas se asemeja a la que hace la Administración General del Estado. En cuanto a la finalidad que persiguen las deducciones autonómicas en el IRPF, podemos agruparlas en tres categorías:

1. Aquellas que tratan de atender características familiares como familia numerosa, nacimiento y adopción, cuidado de hijos menores o de personas mayores, minusvalías. Cabría incluir aquí las deducciones para la compra o alquiler de vivienda. Podríamos decir que se ha realizado una política social instrumentada a través de la política tributaria.

2. Aquellas que pretenden incentivar comportamientos económicos a través de ayudas a la inversión o al empleo, como las deducciones por adquisición de acciones del Mercado Alternativo Bursátil, la creación de empresas, el autoempleo (12) u otras. En este caso, la política tributaria adquiere la condición de política económica o industrial.

3. Finalmente, hay un grupo de deducciones que tienen carácter técnico para complementar las políticas de apoyo a la familia o la vivienda vía gasto público. En

efecto, una ayuda autonómica a la familia incrementa la base imponible, sin que la comunidad tenga facultades normativas para declararla exenta. De modo que estas deducciones no vienen sino a permitir que la ayuda recibida lo sea en términos netos aproximadamente (13).

En el cuadro n.º 2 se refleja el importe de las deducciones autonómicas, que han tenido un coste recaudatorio limitado. En general, las comunidades tratan de restringir el ámbito de aplicación de las deducciones con el fin de limitar el coste recaudatorio. Pero esto se consigue a costa de introducir multitud de requisitos, lo que complica el control. Todo ello invita a concluir que la política tributaria mediante deducciones en el IRPF, si bien variada y numerosa, ha consistido en gestos en favor de determinados colectivos con efectos de escasa relevancia sobre el bienestar de las familias y sobre la actividad económica. Asimismo, la recaudación perdida, dado que se trata por su naturaleza de medidas tributarias que la reducen, ha sido muy moderada.

3.2. La tarifa autonómica

La primera comunidad autónoma que ejerció su competencia sobre la tarifa del IRPF fue la Comunidad de Madrid en el año 2007. Respetando el número de tramos, dicha comunidad aprobó una escala de gravamen sobre el tramo autonómico de la base liquidable general inferior a la que supletoriamente había aprobado el Estado y que se aplicaba en todas las demás comunidades autónomas de régimen común (14). La rebaja se concretó en -0,4 por 100 en el tipo marginal del primer tramo de la tarifa, -0,3 por 100 en el segundo tramo, -0,2 por 100 en el tercer tramo y, finalmente, -0,1 por 100 en el tramo superior. Para calcular el impacto recaudatorio de esta medida, hemos realizado los cálculos que se reflejan en el cuadro n.º 3.

Del citado cuadro resulta que el impacto recaudatorio aproximado de la principal novedad normativa de 2007 se situó en unos 147 millones de euros, elevando la pérdida recaudatoria en 2,65 por 100. Por tanto, la reducción de la tarifa supuso un

CUADRO N.º 2

IMPORTE DE LAS DEDUCCIONES AUTONÓMICAS (MILLONES DE EUROS)

	Cuota líquida autonómica (1)	Deducciones (2)	(2)/(1) %
2002	13.672,48	56,46	0,41
2003	14.560,85	62,13	0,43
2004	16.048,27	87,79	0,55
2005	18.230,75	109,70	0,60
2006	21.557,36	122,86	0,57
2007	23.091,73	180,15	0,78
2008	24.228,52	223,14	0,92
2009	23.646,46	241,70	1,02
2010	32.246,36	272,29	0,84
2011	32.548,82	418,77	1,29

Fuente: AEAT. http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Estadistica_de_los_declarantes_del_IRPF.shtml

CUADRO N.º 3

MERMA RECAUDATORIA IRPF COMUNIDAD DE MADRID (MILLONES DE EUROS)

	CL sin capacidad normativa	CL con capacidad normativa	Deducciones autonómicas	CL ajustada Sin CN	Efecto tarifa	%
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1)-(3)	(5) = (2)-(4)	(6) = (5)/(2)
2006	5.240,68	5.218,03	22,96	–	–	–0,44
2007	5.729,78	5.550,13	32,71	5.697,07	–146,94	–2,65
2008	6.092,17	5.894,93	36,64	6.055,53	–160,60	–2,72
2009	5.949,14	5.745,22	44,20	5.904,93	–159,71	–2,78
2010	8.150,98	7.934,66	54,90	8.096,08	–161,42	–2,03
2011	8.341,19	8.086,15	113,58	8.227,62	–141,47	–1,75

Fuentes: AEAT y Anexos de la liquidación del sistema de financiación (MINHAP): www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas.aspx.

importe significativo si se compara con el efecto recaudatorio de las restantes medidas (32,7 millones de euros). En los años siguientes, la merma recaudatoria debida a la tarifa se estabiliza en torno a 160 millones aproximadamente. Si bien en el último año se reduce el importe de la pérdida debido a que el cálculo de las deducciones no es homogéneo, no parece que la reducción de la tarifa haya provocado atracción de nuevas bases imponibles provenientes de otras comunidades autónomas.

El camino abierto por la Comunidad de Madrid fue seguido en el ejercicio siguiente por las comunidades de La Rioja, que rebajó la escala en los mismos términos que Madrid y perdió por ello 6,1 millones (3,22 por 100 de la cuota líquida de 2008), y la Comunidad Valenciana, que introdujo una reducción de los tipos de –0,1 por 100 en el primer tramo de renta; –0,08 por 100 en el segundo; –0,05 por 100 en el tercer tramo y, finalmente, –0,02 por 100 en el tramo superior. Para esta comunidad, la pérdida recaudatoria atribuible a dicha medida es más moderada (19,4 millones de euros, el 0,83 por 100 de la cuota líquida de 2008).

La teoría del federalismo fiscal indica que el proceso de competencia fiscal a la baja que se había iniciado en 2007 y 2008 podría extenderse a todas las comunidades autónomas de régimen común. No fue así, probablemente porque la crisis empezaba a erosionar otros tributos, como veremos más adelante; y porque en mayo de 2008 se abrió la negociación para un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común en la que todas ellas reclamaban más recursos, argumentando una insuficiencia financiera poco defendible si al tiempo se bajaban los impuestos (15).

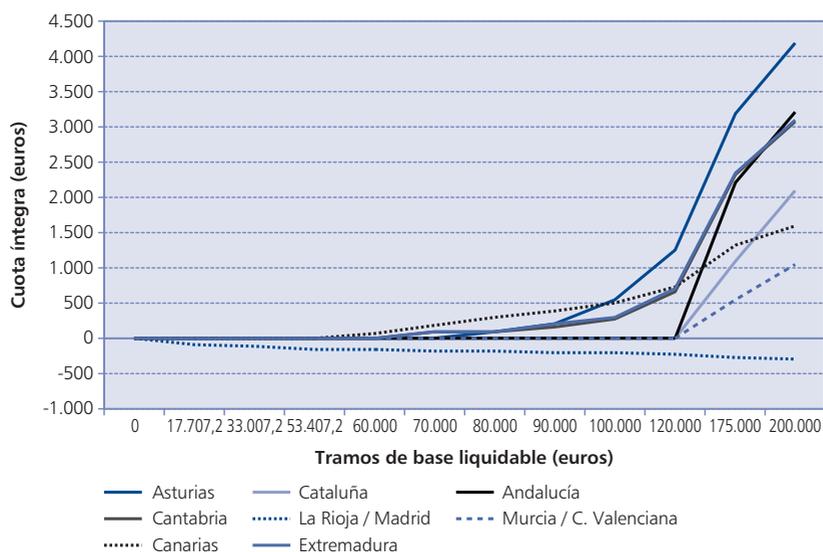
Además, el nuevo sistema de financiación —que a efectos financieros entró en vigor en 2009 y amplió el espacio fiscal de las comunidades hasta el 50 por 100— no estuvo plenamente operativo, a efectos de la capacidad normativa de las comunidades autónomas, hasta avanzado el ejercicio 2010 (16). Por todo ello, no aparecen nuevas medidas sobre la tarifa del IRPF hasta el ejercicio 2011. Y por primera vez algunas comunidades anunciaron incrementos en su parte del IRPF. Así lo hicieron Asturias, Extremadura, Andalucía, Cataluña, Cantabria, Murcia, Canarias, y

Comunidad Valenciana. Por su parte, las restantes (Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón y Baleares) tuvieron que aprobar su propia tarifa y optaron por la misma escala que supletoriamente había aprobado el Estado para 2010 (17). Madrid y La Rioja mantuvieron la tarifa inferior que ya tenían.

Las subidas de la escala de gravamen del IRPF en las ocho comunidades citadas se centraron en los tramos superiores. Desde la Ley 22/2009 se podían crear nuevos tramos y así se hizo. El gráfico 1 se ha construido comparando la escala de las comunidades autónomas que ejercieron su competencia sobre la tarifa con la escala supletoria estatal en referencia a 2011. Para ello, se han simulado tramos en la tarifa autonómica de todas las comunidades que resultarían homogéneos con las que mayor número de tramos tienen. De este modo, se visualizan las diferencias en cuota entre las comunidades que han ejercido su capacidad normativa y las que no lo han hecho (Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón y Baleares).

Como se ve en el gráfico, La Rioja y Madrid continúan con una tarifa menor en toda la escala. Las

GRÁFICO 1
DIFERENCIAS EN LA CUOTA ÍNTEGRA POR TRAMOS DE BASE LIQUIDABLE GENERAL



Fuente: Elaboración propia.

muestra que solo el 3,52 por 100 de las liquidaciones del IRPF presentaron una base liquidable general superior a 60.000 euros. De modo que las medidas adoptadas por las comunidades autónomas eran, en términos políticos, cuidadosas, dado que muy pocos contribuyentes se verían sometidos a un mayor gravamen. Ciertamente el importe de dichas bases liquidables era más relevante. Las bases entre 60.000 y 150.000 euros representaban el 12,65 por 100 del total, mientras que por encima de 150.000 acumulaban el 4,41 por 100. De modo que el ejercicio de la autonomía tributaria, si bien fue prudente en términos del número de contribuyentes, sí afectó a bases relevantes y tuvo que tener algún efecto recaudatorio positivo para las comunidades que lo establecieron.

Para aproximar, en el cuadro n.º 4 se compara la pérdida re-

demás comunidades han mantenido los cuatro primeros tramos iguales al resto y han creado nuevos tramos superiores, con tipos medios y marginales más elevados. Cantabria y Extremadura cuentan ocho tramos y las restantes cinco, seis o siete. Canarias tiene la mayor presión fiscal para tramos de 60.000-100.000 euros. A partir de ese umbral, Asturias es la que tiene mayores tipos, luego aparecen Extremadura y Cantabria. Hasta 120.000 euros, Andalucía, Cataluña, Murcia y Comunidad Valenciana se atienen a la misma tarifa que el resto, disparándose los tipos marginales a partir de entonces.

En cuanto a los efectos económicos y recaudatorios de tales medidas, la estadística de los impuestos que publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con datos de 2011,

CUADRO N.º 4

PÉRDIDA RECAUDATORIA ENTRE 2010 Y 2011

	2010		2011	
	Diferencia miles €	Diferencia %	Diferencia miles €	Diferencia %
Andalucía	-20.213,2	-0,50	-5.819,4	-0,14
Aragón	-447,5	-0,04	-474,7	-0,04
Asturias	-5.566,3	-0,65	-2.601,6	-0,30
Baleares	-9.379,4	-1,25	-10.238,9	-1,35
Canarias	-41.217,6	-3,99	-45.089,2	-4,35
Cantabria	-1.808,9	-0,40	-527,1	-0,12
Castilla-La Mancha	-11.711,7	-1,06	-12.675,7	-1,17
Castilla y León	-14.659,6	-0,85	-35.105,4	-2,03
Cataluña	-47.418,0	-0,67	-20.378,9	-0,28
Extremadura	-4.956,1	-1,01	-4.164,4	-0,86
Galicia	-14.365,3	-0,85	-16.015,4	-0,93
Madrid	-216.321,6	-2,73	-255.048,3	-3,15
Murcia	-5.089,3	-0,69	-4.069,9	-0,55
Rioja, La	-8.117,6	-3,47	-7.730,5	-3,26
Comunidad Valenciana (*)	-74.247,5	-3,37	-71.529,9	-2,39

Nota: (*) Se compara 2010 con 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anexos de la liquidación del sistema de financiación (MINHAP): www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx.

caudatoria de cada comunidad autónoma entre 2010 y 2011 (salvo para la Comunidad Valenciana, que introdujo la nueva tarifa para 2010). Así, suponiendo que no se adoptaron otras medidas significativas, tenemos un valor aproximado al efecto de la elevación de la tarifa.

Se aprecia con claridad que las comunidades que elevaron la tarifa han reducido la pérdida recaudatoria de forma sustancial (18). Por ejemplo, en Andalucía se recaudaron casi 15 millones de euros más, de modo que la pérdida recaudatoria por el ejercicio de la totalidad de las competencias normativas pasó de -0,50 a -0,14 por 100. En Cataluña, la pérdida se reduce en casi 27 millones de euros. En cambio, las comunidades que no incrementaron los tipos de IRPF ven incrementarse o estabilizarse las mermas recaudatorias.

3.3. Mínimo personal y familiar

Las comunidades autónomas de régimen común tienen competencias para aumentar o disminuir el mínimo personal y familiar con el límite del 10 por 100 tal como establece el artículo 46.1.a) de la Ley 22/2009. Nuevamente la Comunidad de Madrid se adelantó a las restantes comunidades con una rebaja impositiva relativa al mínimo personal y familiar. Desde 2010, el mínimo por descendientes se eleva a partir del tercero (pasa de 3.672 euros a 4.039,20 euros) y para el cuarto descendiente y siguientes (que pasa de 4.182 euros a 4.600,20 euros). Aunque no es posible extraer de las estadísticas tributarias disponibles el número de beneficiarios de esta medida, la recaudación del IRPF es muy sensible al mínimo personal y fa-

miliar, por lo que habrá tenido cierto coste recaudatorio, aunque se haya limitado al caso de familias numerosas.

En síntesis, en lo que se refiere al IRPF, si sumamos el efecto recaudatorio de las tres modalidades que acabamos de describir, el ejercicio de la capacidad normativa aparece cuantificado en el cuadro n.º 5 para el periodo 2002-2011 (19). Como se ve, la generosidad de la política tributaria de las comunidades fue incrementándose hasta alcanzar un máximo en términos relativos en 2009 (casi 2 por 100 de la cuota líquida), y a partir de esa fecha disminuye, si bien en términos absolutos ha continuado creciendo hasta alcanzar los 498 millones de coste recaudatorio en 2011. Puede decirse que con la crisis se ha frenado la tendencia a las reducciones impositivas mediante el establecimiento de tipos más elevados para los tramos altos de renta. Pero a pesar del déficit que cada año tienen todas las comunidades autónomas de régimen común, no se está usando la capacidad fiscal con el fin de incrementar los recursos. Por ejemplo, se ha evitado reducir el

mínimo personal y familiar o elevar el tipo en los tramos de rentas bajas y medias con fines recaudatorios.

IV. LOS TRIBUTOS CEDIDOS TRADICIONALES Y PROPIOS

1. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

El ITPyAJD es el segundo impuesto autonómico en términos de recaudación, aunque su peso relativo se ha reducido a la mitad entre 2002 (cuando representaba el 8,2 por 100 de los ingresos totales) y 2011 (cuando representa el 4,2 por 100). Ha sido también el impuesto más sensible al ciclo expansivo y a la recesión, tal como pone de manifiesto el gráfico 2.

La recaudación pasó de 7.554,8 millones de euros en 2002 a un máximo de 18.158,9 millones en 2006, para situarse en 2012, a pesar de las medidas al alza adoptadas en algunas co-

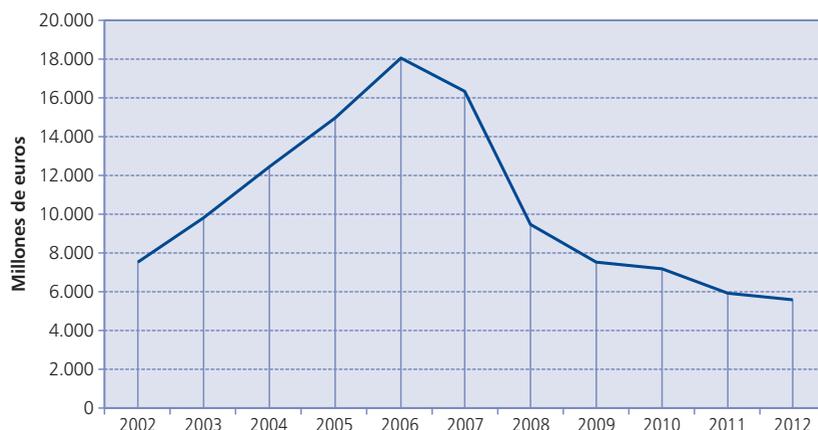
CUADRO N.º 5

PÉRDIDA RECAUDATORIA POR EJERCICIO DE LA CAPACIDAD NORMATIVA IRPF (MILLONES DE EUROS)

	Con ejercicio competencias normativas (1)	Sin ejercicio competencias normativas	Diferencia (2)	(2)/(1) %
2002	13.672,5	13.721,4	-48,97	-0,36
2003	14.560,8	14.618,5	-57,61	-0,40
2004	16.048,3	16.130,9	-82,65	-0,52
2005	18.230,7	18.336,6	-105,87	-0,58
2006	21.557,4	21.678,6	-121,24	-0,56
2007	23.091,7	23.417,8	-326,06	-1,41
2008	24.228,5	24.637,7	-409,22	-1,69
2009	23.646,5	24.105,8	-459,32	-1,94
2010	32.246,4	32.719,2	-472,80	-1,47
2011	32.548,8	33.047,0	-498,14	-1,53

Fuente: MINHAP, Anexos de la liquidación del sistema de financiación <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

GRÁFICO 2
RECAUDACIÓN POR ITPyAJD EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN



Fuente: Elaboración propia.

comunidades, en 5.595 millones de euros. Como es sabido, la mayor parte de las transmisiones gravadas son de carácter inmobiliario, de modo que el ciclo del ITPyAJD refleja el ciclo inmobiliario. Nóte-

se que la caída de la recaudación comienza en el ejercicio 2007, antes de la crisis económica internacional, lo que confirma que el ajuste en el mercado de vivienda empezó ya en 2007 (20).

La política tributaria seguida por las comunidades autónomas de régimen común ha sido al alza en el tipo general de este impuesto, aunque también contiene numerosos tipos reducidos atendiendo a diversos elementos, como la adquisición de vivienda habitual por colectivos como familias numerosas, discapacitados, jóvenes, viviendas de protección oficial, etc. En el caso del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas (ITPO), el gráfico 3 representa la evolución del tipo general.

A la vista del gráfico 3 puede decirse que las comunidades siguen en el tipo general del ITPO la evolución del tipo reducido del IVA, aplicable a la vivienda nueva con un retardo temporal variable (21). En 2002 cuatro comunidades todavía tenían un tipo general del 6 por 100, cuando el IVA reducido había pasado del 6 al 7 por 100 en 1995. En 2003, Asturias y Cantabria aplicaron el 7 por 100, y en 2004 las dos Castillas

GRÁFICO 3
TIPO GENERAL APLICABLE A LA TRANSMISIÓN DE INMUEBLES

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cataluña					7%						8%	
Galicia						7%						10%
Andalucía					7%						8%-9%-10%	
Asturias	6%				7%						8%-9%-10%	
Cantabria	6%				7%						8%-10%	
La Rioja						7%						
R. de Murcia						7%						
C. Valenciana						7%						8%
Aragón							7%					
Castilla La Mancha		6%					7%					8%
Canarias		6%						6,50%				
Extremadura					7%					7%-10%	8%-11%	
I. Baleares						7%					7%-10%	8%-10%
Madrid							7%					
Castilla y León		6%					7%					8%-10%

Fuente: Elaboración propia a partir del Libro de tributación autonómica.

pasaron al 7 por 100. De este modo, hasta 2010 todas las comunidades mantuvieron un tipo del 7 por 100, esto es, el mismo tipo que el IVA aplicado a la compra de vivienda nueva. Hay que esperar a que el Estado eleve el tipo reducido del IVA del 7 al 8 por 100 en 2010 para ver que le siguieron cuatro comunidades, adoptando el 8 por 100 o incluso en algunos casos, para las transmisiones de mayor valor, aplicando unos tipos crecientes, hasta el 10 por 100 (22). Las restantes comunidades lo hicieron posteriormente, excepto Madrid, La Rioja, Murcia y Aragón que no han modificado el tipo en todo el periodo y mantienen en 2013 un tipo general del 7 por 100 sobre la compraventa de inmuebles.

Por lo que se refiere a la modalidad AJD, grava la vivienda nueva y los préstamos hipotecarios, por lo que su evolución difiere del ITPO, que grava principalmente la transmisión de segundas viviendas. La actuación

de las comunidades autónomas sobre el tipo general se resume en el gráfico 4.

Nuevamente se aprecia una cierta estabilidad a partir de 2004, momento en el que las comunidades alcanzan el 1 por 100, hasta 2010, cuando empiezan a elevar los tipos alcanzando en cinco casos el 1,5 por 100. Así, en poco más de una década se ha llegado a triplicar los tipos del AJD en algunas comunidades. Por otra parte, es una modalidad financieramente relevante, que aporta más de un tercio de la recaudación total del impuesto, llegando incluso al 52,7 por 100 en 2008 (gráfico 5).

También en AJD se establece, en todas las comunidades autónomas, bonificaciones y deducciones, en general en paralelo a las que tienen tipos reducidos en ITPO, o bien para favorecer determinados colectivos de interés (renegociación de préstamos hipotecarios, familias numerosas,

jóvenes, discapacitados u otros). Además, en casi todas las comunidades aparece un tipo incrementado para aquellas escrituras notariales que formalicen transmisiones de inmuebles en las que se renuncia a la exención en el IVA, dado que en tal caso queda exenta la modalidad ITPO (23).

2. Impuesto sobre sucesiones y donaciones

Las competencias normativas de las comunidades autónomas en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD) se ceden por vez primera mediante la Ley 14/1996. Así, a partir de 1997 las comunidades autónomas de régimen común pudieron regular la cuantía y los coeficientes del patrimonio preexistente y la tarifa (garantizando la misma progresividad que en la tarifa estatal). De modo que la capacidad normativa real, antes de 2002, era tanto al alza como a la baja y se exigía no reducir la presión fiscal global

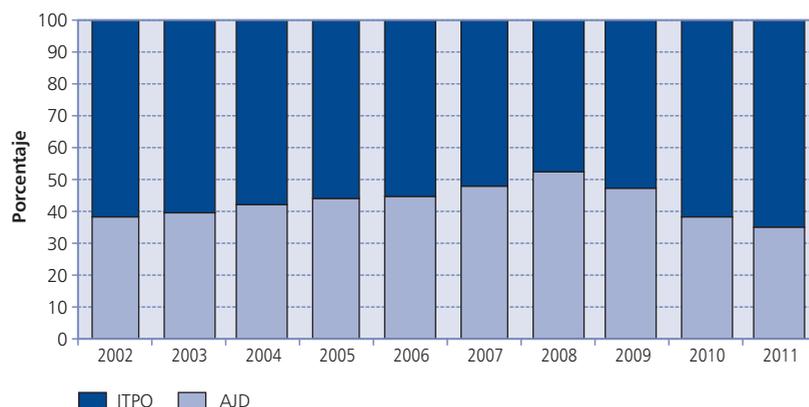
GRÁFICO 4

TIPO DE GRAVAMEN GENERAL APLICABLE A DOCUMENTOS NOTARIALES

AJD	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cataluña	0,5%-1%					1%				1,20%		1,50%
Galicia						1%						1,50%
Andalucía	0,50%					1%			1,20%			1,50%
Asturias	0,50%										1,20%	
Cantabria	0,50%						1%					1,50%
La Rioja	0,50%							1%				
R. de Murcia	0,50%						1%					1,20%
C. Valenciana						1%						1,20%
Aragón							1%					
Castilla La Mancha	0,50%						1%					1,25%
Canarias	0,50%							0,75%				
Extremadura						1%				1,15%		1,20%
I. Baleares	0,50%						1%					1,20%
Madrid							1%					
Castilla y León	0,50%						1%					1,50%

Fuente: Elaboración propia a partir del *Libro de tributación autonómica*.

GRÁFICO 5
APORTACIÓN DE CADA MODALIDAD EN EL ITPyAJD



Fuente: Elaboración propia.

por este impuesto. Además, podrían regular reducciones de la base imponible adicionales a las del Estado siempre que no significaran una reducción de la carga tributaria global por el ISD, es decir, solo compensando con elevaciones en los dos primeros elementos (24).

Es a partir de la Ley 21/2001 cuando se libera la capacidad normativa, sin limitaciones, en los siguientes elementos del impuesto:

- I. Reducciones de la base imponible.
- II. Tarifa del impuesto.
- III. Cuantías y coeficientes del patrimonio preexistente.
- IV. Deducciones y bonificaciones de la cuota.

Nótese que las nuevas competencias a partir de 2002 (I y IV) son a la baja, mientras que las que ya se tenían eran en ambos sentidos y con la restricción de mantener la carga global del impuesto. Pues bien, a partir de

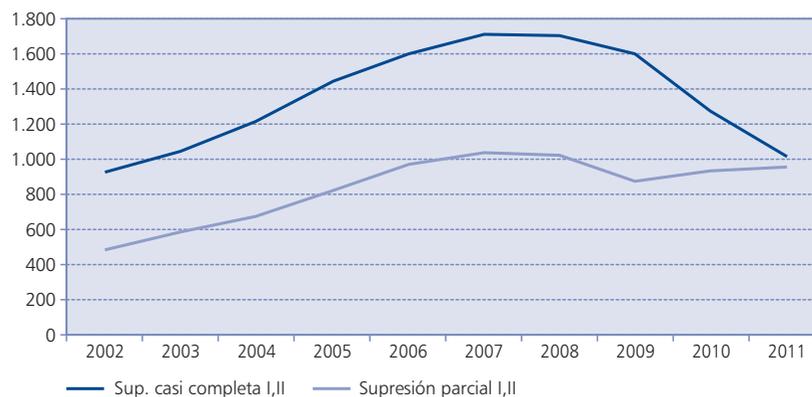
2002 se asiste a un proceso muy rápido de competencia fiscal a la baja, cuyo origen se encuentra en las iniciativas de las Diputaciones Forales vascas y de la Comunidad Foral de Navarra a partir de 1992.

Podemos identificar dos grupos de comunidades. Por un lado, las que han suprimido casi

completamente la tributación de los grupos I y II mediante bonificaciones y deducciones hasta el 99 por 100. Se trata de Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Madrid, Baleares y Cataluña. El otro grupo de comunidades han aplicado una supresión parcial, para los grupos I y II, utilizando las reducciones, la tarifa o las deducciones y bonificaciones (Galicia, Andalucía, Asturias, Castilla y León, Murcia, Aragón, Extremadura y Canarias). En general, estas comunidades han perseguido limitar los beneficiarios a las herencias medias y bajas, dentro de los grupos I y II. Nótese que los beneficios fiscales adicionales otorgados a los grupos III y IV son muy limitados. Los efectos recaudatorios aparecen en el gráfico 6, distinguiendo entre ambos tipos de comunidades.

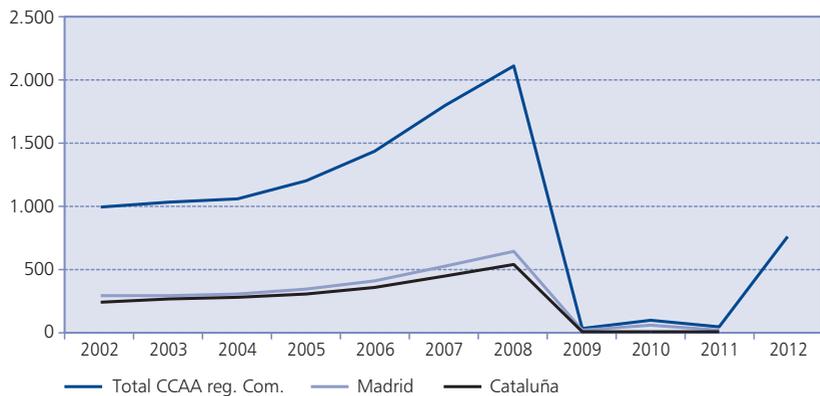
La recaudación total ha pasado de 1.405 millones de euros en 2002 a 1.964 millones en 2011, manteniéndose prácticamente estable su peso relativo entre los

GRÁFICO 6
RECAUDACIÓN ISD EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 7
IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO



Fuente: Elaboración propia.

ingresos totales de las comunidades autónomas de régimen común (1,6 por 100, ver cuadro n.º 1). Como se aprecia en el gráfico 6, las comunidades que solo han aplicado una reducción parcial, dirigida esencialmente a favorecer a las clases bajas y medias, obtienen ahora casi la misma recaudación que el grupo de las que han hecho una exención casi completa, cuando al comienzo del periodo representaban la mitad.

3. Impuesto sobre el patrimonio

A partir de 1997, mediante la Ley 14/1996, las comunidades autónomas de régimen común han tenido competencias normativas en el impuesto sobre el patrimonio (IP) sobre el mínimo exento y la tarifa (con algunas restricciones). La Ley 21/2001 amplió dichas competencias a las deducciones y bonificaciones de la cuota (25), de manera que en el periodo 2002 a 2013 las comunidades han podido establecer libremente, al alza o a la baja:

- I. El mínimo exento.
- II. La tarifa.
- III. Deducciones y bonificaciones autonómicas (debiendo respetar las estatales).

Sin embargo, mediante la Ley 4/2008 por la que se suprimió el gravamen del impuesto sobre el patrimonio, en vigor hasta el ejercicio 2011, se produjo una intervención del Estado en las competencias autonómicas. Por ello analizaremos la política en esta materia realizada por las comunidades autónomas de régimen común hasta 2008 y a partir de 2011 de forma separada.

En la primera etapa, algunas comunidades elevan tímidamente el mínimo exento, o crean una categoría especial para personas discapacitadas que suele duplicar el mínimo exento (Cataluña en 2003, Galicia en 2005, Andalucía en 2005, Comunidad Valenciana desde 1998, Canarias en 2007, Extremadura en 2006, Castilla y León en 2006). Todas estas medidas fueron a la baja, pero de muy escaso impacto recaudato-

rio. Cantabria en 2006 es la primera y única comunidad que aprueba en este periodo una tarifa superior a la del Estado en todos los tramos, aunque simultáneamente eleva el mínimo exento hasta 150.000 euros (26). Por su parte, ya en 2008, Madrid y Baleares aprueban una tarifa que reduce la estatal, en el caso de Madrid sustancialmente (27).

Por tanto, hasta 2007 la actividad legislativa de las comunidades autónomas en materia del impuesto sobre el patrimonio fue muy escasa, prácticamente nula. La Comunidad de Madrid inicia la carrera de la competencia fiscal a la baja en 2008, pero el Estado la aborta suprimiendo de manera efectiva el gravamen en todo el territorio común para ese mismo ejercicio. Se utilizó la técnica de la bonificación del 100 por 100 de la cuota con el fin de mantener el impuesto para ocupar ese espacio fiscal, impidiendo que cualquier comunidad pudiera legislar en esta materia. La pérdida recaudatoria, medida por la última recaudación obtenida en 2008, correspondiente al devengo de 2007, fue compensada mediante transferencia del Estado en la reforma del sistema de financiación operada por la Ley 22/2009.

En septiembre de 2011 el gobierno central reestablece el gravamen, suprimiendo la bonificación y elevando de manera importante el mínimo exento (desde 108.200 hasta 700.000 euros) y la exención de la vivienda habitual (desde 150.000 hasta 300.000 euros) con carácter supletorio. Ello desencadena que muchas comunidades legislen sobre la tarifa, elevándola con carácter general respecto de la estatal (Extremadura es la comunidad que va más lejos, elevando la tarifa en un 50 por 100 respecto de la estatal). Por su parte, Madrid,

Baleares y Comunidad Valenciana mantienen la bonificación del 100 por 100, de modo que en 2011 no surte efectos financieros la recuperación del gravamen decidida por el Estado. En cambio, a partir de 2012, en Baleares se reestablece el impuesto, si bien con la tarifa ligeramente inferior a la supletoria que ya tenía en 2008, y la Comunidad Valenciana elimina la bonificación del 100 por 100 y aplica la tarifa estatal. Por su parte, Cataluña es la única comunidad que reduce el mínimo exento hasta 500.000 euros a partir de 2012, lo que supone una elevación sustancial de la tributación. Finalmente, Cantabria, Aragón y Castilla-La Mancha permanecen inactivas y recaudan el IP con la normativa establecida por el Estado en 2011.

La recaudación a lo largo del primer periodo, al igual que los restantes impuestos, se beneficia del ciclo económico expansivo pasando de una recaudación de 990,9 millones de euros en 2002 a 2.112,7 millones en 2008 (gráfico 7). De ese importe, los contribuyentes residentes en Cataluña (536,4 millones) y en Madrid (642 millones) aportaban el 55,8 por 100. En los ejercicios 2009 a 2011 la recaudación, proveniente de actas o ingresos pendientes de ejercicios anteriores, fue prácticamente nula. En 2012 se han recaudado 598,2 millones correspondientes al impuesto devengado en 2011, menos de un tercio de lo obtenido en 2008 debido al menor valor de los patrimonios por la crisis, a la elevación generalizada del mínimo exento establecida por el Estado y a que la Comunidad de Madrid mantuvo la bonificación del 100 por 100 (28).

4. Impuestos propios

Como hemos señalado más arriba, el artículo 4.1 b) de la

LOFCA habilita a las comunidades para establecer sus propios impuestos, siempre que se cumplan las condiciones y límites que prevé el artículo 6 de la misma Ley. Así, las comunidades autónomas no pueden gravar hechos imponible gravados por el Estado o por las entidades locales, de modo que el espacio fiscal propio autonómico es muy limitado (29).

Por otra parte, el establecimiento de tributos propios autonómicos ha sido objeto de gran conflictividad debido a la oposición muy frecuente del Estado. Por ejemplo, los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, establecidos por varias comunidades autónomas, fueron recurridos por el Estado y han sido declarados constitucionales tras diez años de incertidumbre (30). Otro ejemplo reciente es el conflicto suscitado por el establecimiento por parte de varias comunidades de impuestos sobre los depósitos bancarios después de que en la STC 210/2012, de 14 de noviembre, el Tribunal Consti-

tucional hubiera declarado conforme a la Constitución el impuesto extremeño sobre depósitos en entidades de crédito. Para impedir la aplicación de dicha sentencia, el Estado ocupó el espacio fiscal creando su propio impuesto sobre depósitos bancarios (31).

En 2002 existían 38 impuestos autonómicos, además de algunos recargos sobre otros impuestos (sobre el juego o sobre el impuesto de actividades económicas en las comunidades autónomas uniprovinciales). En 2013 estaban vigentes 63 impuestos sobre diversos hechos imponibles, entre los que destaca el canon de saneamiento de aguas, algunos impuestos sobre residuos, emisiones de gases y juego (cuadro n.º 6).

La recaudación por impuestos propios ascendió a 1.224,8 millones de euros en 2011, último dato disponible. Estos impuestos se incluyen en varios conceptos presupuestarios (tributos sobre el juego, impuestos medioambientales, otros impuestos propios) y entre

CUADRO N.º 6

RECAUDACIÓN IMPUESTOS PROPIOS 2011 (MILES DE EUROS)

	Canon saneamiento	Resto Impuestos propios	Total
Cataluña	334.150,31	31.725,26	365.875,57
Galicia	31.319,17	38.513,92	69.833,09
Andalucía	4.039,66	34.476,02	38.515,68
Asturias	27.209,01	3.023,48	30.232,49
Cantabria	16.973,01	1.481,79	18.454,80
Rioja, La	7.635,89	—	7.635,89
Murcia	39.893,11	4.079,60	43.972,71
Comunidad Valenciana ...	200.064,22	127,00	200.191,22
Aragón	32.749,36	4.297,45	37.046,81
Castilla-La Mancha	—	26.972,60	26.972,60
Canarias (*)	—	250.129,74	250.129,74
Extremadura	—	74.625,95	74.625,95
Baleares	54.269,52	—	54.269,52
Madrid	1.700,89	5.362,51	7.063,40
Total	750.004,15	474.815,32	1.224.819,47

Nota: (*) Corresponde a los Cabildos insulares.
Fuente: Haciendas autonómicas en cifras 2011.

todos no alcanzan el 1 por 100 de los ingresos totales de las comunidades autónomas de régimen común (ver cuadro n.º 1).

El canon de saneamiento —el de mayor poder recaudatorio— aportó 750 millones de euros en 2011, esto es, el 61,2 por 100, de modo que el resto de los impuestos propios recaudó 474,8 millones de euros. Es necesario hacer esta distinción porque el canon de saneamiento es un impuesto con carácter finalista, que se implanta en cumplimiento de la normativa europea. En efecto, el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas residuales 1995-2005, en desarrollo de la normativa comunitaria, en particular la directiva 91/271, establecía: «El ahorro de agua, y sobre todo, la descontaminación, se verán incentivados por el establecimiento en todo el territorio nacional de una figura de canon de saneamiento, entendiendo como tal una figura impositiva que grava la contaminación producida en el agua que se vierte [...]. En particular *la implantación generalizada de la mencionada figura de canon por parte de las Comunidades Autónomas será condición imprescindible para la aplicación de las ayudas estatales*» (la cursiva es nuestra). Por tanto, no puede entenderse que el establecimiento del canon de saneamiento sea el resultado del ejercicio de la responsabilidad tributaria autónoma.

V. AUTONOMÍA Y CORRESPONSABILIDAD: PERSPECTIVAS DE FUTURO

Desde 1978, las reformas tributarias en la España constitucional se han gestado e implementado por el gobierno central de forma independiente respecto del sistema de financiación de

las comunidades autónomas de régimen común. Las reformas de este último han afectado de modo notable a la legislación tributaria, pero no ha habido hasta la fecha un enfoque global. Sin embargo, el grado de capacidad normativa ya concedido a las comunidades autónomas aconseja abordar ambas reformas desde una perspectiva común, que es la que se asume para este último epígrafe de nuestro trabajo. Hacemos a continuación un balance de la experiencia descrita en las páginas anteriores, para expresar después los principales elementos que deberían inspirar la reforma tributaria y la del sistema de financiación autonómica.

1. Balance del periodo 2002-2013

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común pretende dar respuesta al mandato constitucional que permite a las regiones españolas acceder a la autonomía. Dicha autonomía se materializa en la prestación de los servicios que les han sido transferidos y en un sistema de financiación que otorgue recursos suficientes para que las autoridades regionales puedan elegir, atendiendo a las preferencias de los ciudadanos, el volumen y la calidad de dichos servicios. Para ello, como hemos señalado en la sección II de este trabajo, es necesario que los incrementos de gastos regionales se financien con incrementos de los ingresos que recaigan sobre los contribuyentes de esa región.

En el cuadro n.º 1 se desglosaron los ingresos de las comunidades autónomas atendiendo al grado de autonomía fiscal que proporcionan. Así, en el año 2002, el 70,3 por 100 de los in-

gresos de las comunidades de régimen común provenían de instrumentos que no proporcionan autonomía fiscal: participaciones territorializadas, transferencias intergubernamentales e ingresos financieros. Ese porcentaje había bajado en 2011 hasta el 66,1 por 100, de modo que en el periodo 2002-2011 podemos decir que la autonomía tributaria se ha incrementado ligeramente, alcanzando el 33,9 por 100 de los ingresos totales.

El volumen de recursos sobre los que las comunidades autónomas tienen facultades normativas es uno de los parámetros a analizar, el otro es el ejercicio de esa capacidad normativa disponible. En cuanto al primero, España es uno de los países desarrollados con mayor grado de descentralización. Los datos que recoge el cuadro n.º 7 indican el porcentaje de autonomía tributaria de los gobiernos regionales (o estatales) en diferentes países. Según estos, España es, tras Canadá y junto con Alemania, Suiza y Estados Unidos, uno de los países de la OCDE con mayor grado de autonomía regional por el lado del ingreso. Si bien es cierto que el cuadro n.º 7 no precisa la capacidad normativa sobre los impuestos, las cifras indican que la autonomía tributaria es significativa.

Por otra parte, considerando que la autonomía requiere que el gasto marginal sea financiado con ingresos marginales propios, con la distribución que resulta del cuadro n.º 1 tenemos que, para financiar un incremento del gasto del 1 por 100, las comunidades deberían incrementar sus ingresos mediante legislación propia en un 3 por 100 aproximadamente. La capacidad normativa sobre los impuestos que hemos descrito en las páginas anteriores es suficiente para lograr dicha va-

CUADRO N.º 7

INGRESOS IMPOSITIVOS DEL NIVEL REGIONAL EN PAÍSES DESCENTRALIZADOS DE LA OCDE (PORCENTAJE)

	2008	2009	2010	2011	2012
Australia	14,90	16,34	16,16	15,28	
Austria	1,56	1,63	1,64	1,60	1,56
Bélgica	5,09	4,67	5,13	5,32	5,22
Canadá	38,72	38,91	39,04	39,71	40,03
Alemania	22,89	21,65	21,10	21,26	21,64
México	1,93	2,41	2,37	2,48	—
España	22,38	23,63	18,15	23,07	32,19
Suiza	24,23	24,36	24,48	24,21	24,60
Estados Unidos	20,73	20,68	20,47	20,75	20,27

Fuente: OECD Fiscal Decentralisation Database.

riación. Cuestión distinta es si, en la práctica, las comunidades autónomas de régimen común han ejercido dichos poderes. Veámoslo a continuación.

En primer lugar, en relación con el IRPF, que representa dos tercios de los ingresos con capacidad normativa, los datos del cuadro n.º 3 muestran que las competencias se han ejercido a la baja. En materia de deducciones hemos visto que las quince comunidades han establecido un número importante, aunque con efectos económicos limitados. En el caso de la tarifa, hasta que llegó la crisis a los presupuestos autonómicos (32), no se consideró la opción de elevar la presión fiscal en el IRPF. A partir de 2011 se ha elevado la tarifa, aunque exclusivamente en los tramos más altos de base liquidable. Y en cuanto al mínimo personal y familiar, la única comunidad que lo ha alterado, lo ha hecho a la baja. En consecuencia, la experiencia con el IRPF lleva a la conclusión de que las comunidades autónomas no han sido corresponsables de la financiación de los incrementos de gasto con este impuesto. No obstante, el recurso a incrementos de la tarifa a partir de 2011 puede ser un

buen indicio de que una fuerte restricción presupuestaria —debida a la disminución de las transferencias y al cierre del acceso a los mercados financieros— ha obligado al ejercicio de cierta corresponsabilidad.

Por lo que respecta al impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, suele admitirse que en este caso las comunidades autónomas sí han ejercido sus competencias al alza. Así ha sido, pero a la vista de su comportamiento en la modalidad ITP, no hay un planteamiento a los ciudadanos/contribuyentes de la necesidad de incrementar los ingresos para financiar los gastos, sino que las comunidades han seguido la decisión previa del Estado respecto al tipo de IVA que grava la vivienda nueva. Y además, han introducido tipos reducidos para determinados colectivos, lo que no puede hacer el Estado con el IVA. De haber existido un ejercicio autónomo de la capacidad normativa, cabría pensar que hasta 2006, dada la evolución tan positiva de la recaudación (gráfico 2), alguna comunidad hubiera bajado el tipo para favorecer a sus electores. Ninguna lo hizo. Y a partir de 2007, ante la dramá-

tica caída de la recaudación, ninguna comunidad elevó los tipos hasta que no lo hizo el Estado, es decir que no se afrontó la realidad con los instrumentos fiscales disponibles.

En cambio, en la modalidad AJD ha habido un ejercicio pleno de la autonomía para elevar la presión fiscal. Es obvio que se trata de un tributo muy poco visible para los contribuyentes, lo que facilita el ejercicio al alza, pero es innegable que, en este caso, se ha ejercido la corresponsabilidad fiscal.

En el caso del impuesto sobre sucesiones y donaciones, la competencia a la baja generalizada desde 2002 es el ejemplo más claro de ausencia de corresponsabilidad. Se dirá que las reducciones fueron causadas por los territorios forales, y en cierto modo así fue. Pero si se observa el mapa de las comunidades autónomas, distinguiendo aquellas que han desfiscalizado totalmente los descendientes, ascendientes y cónyuge, no han sido solo las comunidades limítrofes con los territorios forales (33). Además, en el caso de Cataluña, la desfiscalización casi completa se ha realizado en 2010, en plena crisis fiscal, lo que revela que no se ha atendido a criterios de corresponsabilidad.

En el impuesto sobre el patrimonio, hasta la supresión del gravamen por parte del Estado, no hubo apenas ejercicio de las competencias, ni al alza ni a la baja, o sea que se renunció a este instrumento por parte de las comunidades autónomas. Sin embargo en 2008 se inició una fase de competencia fiscal por la Comunidad de Madrid que tuvo como consecuencia la supresión efectiva del gravamen por el Estado. Aquella decisión obvió las

competencias autonómicas y redujo la cuantía de sus recursos propios, dado que la recaudación del impuesto fue sustituida por transferencias del Estado.

Finalmente, en el caso de los impuestos propios, las comunidades han gravado variados hechos imposables en los que incurren pocos contribuyentes, habitualmente empresas, de manera a minimizar los costes políticos de establecer nuevos tributos. Aquí no se puede hablar de competencia fiscal, pero sí de «mimetismo fiscal» porque se imitan las experiencias de éxito (34). Sin embargo, como hemos señalado, el espacio fiscal residual que la LOFCA otorga a las comunidades autónomas de régimen común explica la escasa utilización de esta opción, en lo que a poder recaudatorio se refiere.

2. Perspectivas de futuro

En el marco de una próxima reforma fiscal y del sistema de financiación autonómica deberían estudiarse medidas que logren avanzar en el camino de la corresponsabilidad. En ese sentido, habría explorar las siguientes líneas.

En primer lugar, deberían desarrollarse incentivos a la corresponsabilidad que son insuficientes en el actual sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Las medidas de política tributaria de las comunidades autónomas afectan lógicamente a sus propios ingresos pero, a excepción del Fondo de Competitividad, los restantes mecanismos del sistema no se ven alterados porque una comunidad eleve o reduzca sus tributos (35). Por otra parte, la actual situación de crisis fiscal proporciona una oportunidad para crear una reputación por

parte del gobierno central de «no rescate» (*no bail-out*). Aunque cuando las comunidades han tenido dificultades el Estado ha acudido en su ayuda, esta tradición de la democracia nacida en 1978 debería comenzar a corregirse. Para ello es necesario regular las condiciones de un hipotético rescate, como se ha hecho en la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Si bien los mecanismos que se incorporan en la citada ley se están aplicando quizá con cierta laxitud, la reputación de «no rescate» solo puede construirse con una determinación política clara y regulando a priori condiciones muy exigentes en caso de solicitar ayuda del gobierno central. Ello contribuiría sin duda a un mayor ejercicio de la responsabilidad fiscal.

En segundo lugar, las medidas para incrementar la corresponsabilidad deberían focalizarse en el IRPF, dado que es ya el impuesto que aporta mayor grado de autonomía, tanto cuantitativamente como respecto a las facultades normativas. Además, es un impuesto que cumple los principales requisitos técnicos para la descentralización: potencia recaudatoria y no traslación (36).

En este caso debería considerarse una reforma del sistema de entregas a cuenta que acerque el momento de las decisiones de política tributaria a sus efectos recaudatorios percibidos por los contribuyentes. Mientras exista un lapso de tiempo tan amplio entre una medida normativa autonómica y sus consecuencias recaudatorias, no cabe esperar que las comunidades autónomas asuman mayor grado de responsabilidad. Una posibilidad para ello sería conceder capacidad normativa a las comunidades sobre pagos a cuenta, a pesar de

que presenta dificultades evidentes en cuanto a los costes de cumplimiento para las empresas. Otra opción en la misma línea sería ceder las competencias de aplicación del IRPF, de manera que fuera recaudado por cada comunidad. En tal caso, se plantearían multitud de problemas prácticos dado que el impuesto es compartido al 50 por 100 entre Estado y comunidades autónomas de régimen común. Una solución podría ser imitar el modelo federal estadounidense, creando un impuesto estatal sobre la renta como el actual tramo estatal y dejando un espacio fiscal libre para que las comunidades que lo desearan pudieran crear su propio impuesto regional sobre la renta de las personas físicas (37).

Por último, podría ser una opción a valorar el incremento de la cesión hasta el 100 por 100 del IRPF, a cambio de recuperar para la Administración General del Estado el 50 por 100 del IVA y el 58 por 100 de los impuestos especiales.

Un tercer grupo de medidas deberían atender a reducir los instrumentos de competencia fiscal a la baja. La competencia fiscal entre regiones contribuye a lograr uno de los objetivos de la descentralización fiscal: que la combinación de políticas de gastos e ingresos públicos refleje las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, la competencia fiscal no funciona correctamente si no existe una restricción presupuestaria creíble para los gobiernos subcentrales. Habrá de buscarse entonces un equilibrio entre garantizar la competencia política entre regiones y evitar su quiebra financiera.

Esto podría hacerse limitando las competencias normativas

para establecer un mínimo común en el impuesto sobre sucesiones y donaciones y en el impuesto sobre el patrimonio que, como hemos visto, son los impuestos más vulnerables a esas prácticas. De esta manera, las comunidades podrían elevar o no el tributo a partir de ese mínimo. Y cuando fuera necesario variar dicha tributación mínima, se haría mediante algún mecanismo de decisión colectiva que incluyera a las comunidades autónomas, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera o el Senado. En caso de optar por un mínimo de tributación, debería concertarse con los territorios forales para evitar desplazamientos de contribuyentes para eludir los impuestos. Es obvio que la propuesta de establecer unos mínimos en ISD e IP reduce la autonomía aparente, pero reforzaría las finanzas autonómicas y evitaría los fenómenos de competencia fiscal a la baja, cuya espiral no puede decirse que favorezca la autonomía real (38).

Finalmente, podría ser conveniente un proceso de armonización fiscal de la tributación medioambiental, única materia sobre la que las comunidades autónomas de régimen común tienen actualmente un espacio fiscal propio. Dicha armonización, si bien en principio reduce la autonomía, podría fijar unos marcos para la determinación de las bases imponibles, las tarifas y otros elementos que incrementarían la seguridad jurídica de los contribuyentes y evitarían los pleitos interadministrativos que de facto reducen la autonomía fiscal de las comunidades.

En suma, la corresponsabilidad fiscal es un requisito esencial para el correcto desarrollo de nuestro sistema de federalismo asimétrico iniciado con la Constitución de

1978 (39). Se ha avanzado en cada reforma del sistema, pero las comunidades autónomas de régimen común no han terminado de asumir como propio ese objetivo. En caso de que en la próxima reforma del sistema tributario y autonómico no se refuercen eficazmente los mecanismos de corresponsabilidad, será necesario entonces limitar en alguna medida la autonomía en el gasto. En otro caso, nuestro sistema de descentralización política se tornaría financieramente insostenible.

NOTAS

(*) Agradezco las sugerencias de los coordinadores de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, José Félix Sanz y Desiderio Romero así como los comentarios y la ayuda prestada por Violeta Ruiz Almendral, José María Utande y Nuño de Juan.

(1) Véase por ejemplo ZUBIRI (2010).

(2) En la redacción vigente de la LOFCA. La última modificación data de la Ley Orgánica 3/2009.

(3) En 2013 se ha introducido un tramo autonómico en el impuesto sobre hidrocarburos en sustitución del impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos que se creó en 2002 y ha desaparecido.

(4) De tasas y precios públicos se ocupan F. PEDRAJA, J.M. CORDERO y J. SUÁREZ PANDIELLO en otro artículo de este mismo volumen de *Papeles de Economía Española*.

(5) El peso del IRPF en presupuesto es inferior al que resulta en liquidación, dado que los ingresos del IRPF se ejecutan al 100 por 100 por el sistema de entregas a cuenta, como se verá más adelante. Los datos de presupuestos 2014 aparecen en: www.servicios-web.meh.es/apps/publicacionpresupuestos/pdf/Resumen_ejecutivo_presupuestos_2014.pdf.

(6) Previamente a la Ley 14/1996, el 7 de octubre de 1993 el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) acordó una participación en el rendimiento territorial del IRPF del 15 por 100. Al respecto, en el «Libro blanco» sobre financiación autonómica se señala: «Resulta difícil encontrar elementos de corresponsabilidad [porque] no incluye capacidad normativa ni competencias de gestión». Véase MONASTERIO *et al.* (1995: 40).

(7) Un resumen claro y conciso de la evolución de la cesión de tributos a las comunidades autónomas puede verse en MUT y UTANDE (2011).

(8) Disposición adicional 35 de la Ley 35/2006 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

(9) Véase SANTIUSTE (2011: 105-106).

(10) El retardo se corrige en el artículo 12 de la Ley 22/2009 pero no se elimina. Por ejemplo, las entregas a cuenta del ejercicio *n* se calculan en junio del ejercicio *n-1*, teniendo en cuenta la liquidación del ejercicio *n-3*. Pues bien, el factor de corrección incorpora una estimación de los efectos recaudatorios de medidas de política tributaria adoptadas para los ejercicios *n-2* y *n-1*, dado que las medidas que afectan al ejercicio *n* no se conocen.

(11) Para un resumen de toda la normativa autonómica, consúltese el *Libro electrónico de Tributación autonómica*: www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/libro%20electronico%20tributacion.aspx.

(12) Algunas comunidades autónomas han establecido deducciones por la realización de actividades económicas sin ostentar competencias para ello. Véase STC 161/2012.

(13) Véase MUT y UTANDE (2011: 77).

(14) Las comunidades autónomas de régimen común solo tienen competencia sobre la tarifa aplicable a la base liquidable general. No pueden modificar la tarifa aplicable a la base liquidable del ahorro.

(15) Véase la *Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera* (MINHAP: 2008).

(16) Las correspondientes Leyes de cesión de tributos se aprobaron en julio de 2010.

(17) La disposición final segunda de la Ley 22/2009 modificó la Ley 35/2006 del IRPF estableciendo una tarifa autonómica supletoria solamente para el año 2010.

(18) En Canarias no se aprecia el efecto de la elevación de la tarifa porque entró en vigor en 2012 y todavía no se dispone de datos.

(19) Entre 2002 y 2006 las medidas adoptadas por las comunidades autónomas son exclusivamente en materia de deducciones. Por ello la columna «diferencia» debería coincidir con el importe de las deducciones del cuadro n.º 2. No ha sido posible identificar las razones por las que no coinciden.

(20) Para un análisis del ajuste en el mercado de la vivienda en la crisis, véase GARCÍA MONTALVO (2013).

(21) Excluiremos de este análisis a Canarias, dado que el IVA no se aplica en esa comunidad. Por otra parte, en la recaudación del ITPO se incluye la modalidad de operaciones societarias sobre las que las comunidades autónomas carecen de capacidad normativa.

<p>(22) Entre septiembre de 2011 y diciembre de 2012, el IVA de la vivienda nueva se situó en el 4 por 100. Esta reducción de carácter transitorio no fue seguida por ninguna comunidad en el ITPO.</p> <p>(23) Aunque las comunidades reciben el 50 por 100 del IVA generado en su territorio, la recaudación se distribuye mediante índices, de modo que la renuncia a la exención es una merma recaudatoria para la comunidad autónoma.</p> <p>(24) Véase MUT y UTANDE (2011: 73).</p> <p>(25) En la actualidad, artículo 47 de la Ley 22/2009.</p> <p>(26) Se trata de una subida significativa, en especial para los tramos altos de base liquidable. Por ejemplo, un contribuyente con una base liquidable de 2.673.999 euros pagaba en Cantabria 95.656 euros (24.294 euros más que en el resto de España).</p> <p>(27) La Comunidad de Madrid reduce la tarifa un 10 por 100 en los primeros tramos y hasta un 40 por 100 en el último tramo. En cambio Baleares desliza los tramos con un efecto muy moderado. Por ejemplo, un contribuyente con una base liquidable de 170.472 euros pasa de una cuota de 344,29 euros a otra de 340,95 euros.</p> <p>(28) La recaudación de 2012 se ha tomado de la nota de prensa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 18 de diciembre de 2013: www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2013/S.E.%20ADMINISTRACIONES%20PUBLICAS/18-12-13%20CPFF_PAT.pdf.</p> <p>(29) La redacción dada al artículo 6 LOFCA por la Ley 3/2009 precisó el espacio fiscal propio de las comunidades autónomas con el fin de reducir la litigiosidad ante el Tribunal Constitucional, pero no pudo ensanchar los hechos imposables susceptibles de gravarse por las comunidades para obtener sus propios recursos.</p> <p>(30) Véase, para todas, la STC 208/2012, de 14 de noviembre, en relación con el establecido por la Comunidad Foral de Navarra.</p> <p>(31) Para un juicio crítico sobre este asunto, véase MONASTERIO (2013).</p> <p>(32) FUNCAS (2012), LEAL y LÓPEZ LABORDA y LAGOS y FERNÁNDEZ LAIXEAGA (2013) muestran</p>	<p>que las comunidades autónomas de régimen común sufrieron la caída de ingresos causada por la crisis de manera más aguda a partir de 2010.</p> <p>(33) Castilla y León y Aragón han sido más contenidas, a pesar de ser limítrofes con País Vasco y Navarra, respectivamente; en cambio Cantabria y La Rioja sí fueron pioneras. Véase BARBERÁN y MELGUIZO (2010).</p> <p>(34) Véase MONASTERIO (2013).</p> <p>(35) Para una propuesta en este sentido, véase ZABALZA (2013).</p> <p>(36) MONASTERIO et al. (1995: 114-115).</p> <p>(37) Como sugiere CABRILLO (2013: 288).</p> <p>(38) Además, este mínimo contribuiría a otros objetivos en términos de equidad interpersonal.</p> <p>(39) Existe un consenso académico sobre este punto. Para una síntesis de la problemática a la que se enfrenta el sistema autonómico español, véase por ejemplo RUIZ ALMENDRAL (2013).</p> <p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>BARBERÁN, M.A., y MELGUIZO, M. (2010), «La regulación autonómica en el impuesto sobre sucesiones y donaciones: eficacia y efecto redistributivo», <i>Revista de Estudios Regionales</i>, 87: 187-211.</p> <p>CABRILLO, F. (2013), «Federalismo y Competencia fiscal», <i>Revista del Instituto de Estudios Económicos</i>, 1 y 2: 285-299.</p> <p>FUNCAS (2012), «Regional government deficit during the crisis: falling revenues and delayed fiscal consolidation», <i>Spanish Economic and Financial Outlook</i>, 1(0): 44-46.</p> <p>GARCÍA MONTALVO, J. (2013), «Mercado de la vivienda en España: ¿se ha completado el ajuste?», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 236: 19-30.</p> <p>LAGO, S., y FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2013), «Las finanzas autonómicas: expansión y crisis, 2002-2012», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 138: 129-146.</p> <p>LEAL, A., y LÓPEZ LABORDA, J. (2013), <i>Las haciendas autonómicas durante la crisis: de la tranquilidad a la zozobra</i>, Informe IEB</p>	<p>sobre federalismo fiscal 2012, Barcelona, pp. 26-35.</p> <p>MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MINHAP) (2008), <i>Memoria del Consejo de Política Fiscal y Financiera</i>.</p> <p>— <i>Libro electrónico de Tributación autonómica</i>: www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/libro%20electronico%20tributacion.aspx.</p> <p>— (2012), <i>Haciendas Autónomas en cifras</i>, 2010.</p> <p>MONASTERIO, C. (2013), «Corresponsabilidad fiscal, ¿el eslabón perdido del Estado Autonómico?», <i>Revista del Instituto de Estudios Económicos</i>, 1 y 2: 55-76.</p> <p>MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J.V., y SOLÉ, J. (1995), <i>Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>MUT, I., y UTANDE, J.M. (2011), «Autonomía y corresponsabilidad en el nuevo sistema de financiación autonómica», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 62: 67-83.</p> <p>RUIZ ALMENDRAL, V. (2013), «Asymmetrical Federalism in Spain: the challenges of financing the autonomous communities», en V. RUIZ ALMENDRAL y F. VAILLANCOURT, <i>Autonomy in subnational income taxes</i>, McGill-Queen's University Press, Montreal.</p> <p>SANTIUSTE, A. (2011), «La aplicación práctica del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 62: 101-117.</p> <p>ZABALZA, A. (2013), «Reforma del sistema de financiación para promover el esfuerzo fiscal y el crecimiento de las comunidades autónomas», <i>Revista del Instituto de Estudios Económicos</i>, 1 y 2: 169-203.</p> <p>ZUBIRI, I. (2010), «La distribución del poder tributario en una economía descentralizada», en <i>La asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: desafíos y oportunidades</i>, S. LAGO PEÑAS y J. MARTÍNEZ VÁZQUEZ (Coords.), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, pp. 19-37.</p>
--	--	---