

EL EJERCICIO DE LA CAPACIDAD NORMATIVA DE LAS CCAA EN LOS TRIBUTOS CEDIDOS: UNA PRIMERA EVALUACIÓN A TRAVÉS DE LOS TIPOS IMPOSITIVOS EFECTIVOS EN EL IRPF

Autores: *José María Durán y Alejandro Esteller*

Dada la relativamente amplia autonomía tributaria de que gozan actualmente las CCAA, parece necesario que todos los ciudadanos-votantes del Estado dispongan de información precisa y actualizada sobre las diferencias de presión fiscal que se producen entre las diversas CC.AA. Este hecho les debe permitir comparar la actuación relativa de los gobernantes en las distintas comunidades y, así, se supone, mejorar el proceso de rendición de cuentas. La comparación de la actuación de los gobernantes en la doble dimensión ingreso/gasto es una de las principales ventajas detectada por la teoría del federalismo fiscal para justificar la descentralización.

Sin embargo, tal y como pone de manifiesto este estudio, las CCAA de Régimen Común han utilizado de forma bien diversa su capacidad normativa en materia impositiva. Si bien tal hecho es positivo en sí mismo, pues refleja y permite la plena consecución de la diversidad de preferencias y/o necesidades de sus ciudadanos, a su vez, impide una comparación directa del nivel de actuación de los políticos en términos de política presupuestaria. En otras palabras, impide que, para un determinado nivel de bienes y servicios públicos, el ciudadano pueda responder a la siguiente pregunta: ¿cuál es mi nivel de presión fiscal respecto del que soportan el resto de CC.AA. o aquéllas con las que creo que puedo compararme?

Para aprovechar totalmente la ventaja derivada de la comparación en las actuaciones entre CCAA, este estudio propone la medición de la actividad que sobre el ingreso realizan las CC.AA. a través de la estimación de “tipos impositivos efectivos”. Tal y como se argumenta y se explica en el estudio, existen diversas metodologías que permiten la medición de tal variable, todas con sus ventajas e inconvenientes, y cuya aplicación, en cualquier caso, está sujeta a la disponibilidad de información. Nosotros, dada su flexibilidad en la realización de supuestos y la relativa escasez de información necesaria para su aplicación, proponemos la medición de “tipos impositivos efectivos” a través de la metodología *Taxing Wages* propuesta por la OCDE. En concreto, para mostrar su funcionamiento y utilidad comparativa, esta metodología la hemos aplicado al caso del IRPF para el ejercicio de

un año concreto, 2003, aunque en el trabajo también hayamos analizado todos los cambios introducidos en los impuestos cedidos con capacidad normativa durante el periodo 1997-2003.

Así, durante este periodo se observa una tendencia generalizada a introducir rebajas fiscales en los impuestos directos más perceptibles (IRPF e ISD) mientras se aumenta la presión fiscal en los impuestos indirectos menos perceptibles (ITPAJD). Si nos centramos en las modificaciones llevadas a cabo en el IRPF, constatamos que, hasta el momento, ninguna comunidad ha variado la tarifa general del impuesto. Por tanto, los cambios en la normativa sólo han consistido en la introducción de deducciones en la cuota, las cuales presentan un elevado casuismo tanto por su variada naturaleza como por sus importantes diferencias en la configuración legal. Ahora bien, esto no significa que no se puedan producir importantes diferencias en los tipos medios efectivos entre CCAA para diferentes contribuyentes representativos. Por ejemplo, el tipo medio efectivo de un individuo soltero que paga un alquiler mensual por su vivienda habitual puede variar entre comunidades cuando su nivel de rentas es un 67% de la renta media, en hasta cuatro puntos porcentuales. Incluso se observan importantes diferencias en el tipo medio efectivo entre aquellas CCAA que establecen la deducción por alquiler, como consecuencia de diferencias en su configuración legal.

En consecuencia, los resultados obtenidos en el caso anterior y en otros supuestos considerados nos permiten afirmar que, en la actualidad, en contra de lo que quizá la opinión pública cree, se pueden producir importantes diferencias en los tipos efectivos medios del IRPF entre CCAA de Régimen Común, dependiendo del nivel de renta y de las circunstancias personales y familiares del contribuyente considerado.

En todo caso, el principal objetivo de este estudio era justificar la necesidad de los estudios de medición de “tipos impositivos efectivos” a partir de una breve revisión de la literatura existente sobre el tema y realizar una primera aproximación a su medición para el caso del IRPF. Sin embargo, ya la comparación de los “tipos impositivos efectivos” en el IRPF para el año 2003 permiten confirmar plenamente tal necesidad. Este hecho nos confirma en nuestra convicción de la utilidad cada vez mayor de ésta u otra metodología de medición de “tipos impositivos efectivos” para el caso de las CCAA de Régimen Común.

