



Revista de Estudios Regionales

ISSN: 0213-7585

rer@uma.es

Universidad de Málaga

España

Lago Peñas, Santiago

La autonomía tributaria de las comunidades autónomas de régimen común: por qué y
cómo avanzar

Revista de Estudios Regionales, vol. VIII, 2009, pp. 83-95

Universidad de Málaga

Málaga, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75520401005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La autonomía tributaria de las comunidades autónomas de régimen común: por qué y cómo avanzar

Tax autonomy of Spanish Regions: Why and How to progress?

Santiago Lago Peñas
REDE, IEB y Universidad de Vigo

PALABRAS CLAVE: Federalismo fiscal, Descentralización fiscal, Financiación autonómica.

KEY WORDS Fiscal federalism, Tax decentralization, Financing of regional governments.

Clasificación JEL: H7, H2

RESUMEN:

El objetivo de este artículo es analizar la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas. La primera parte del papel discute por qué la autonomía fiscal es importante y su desarrollo resulta necesario. La segunda parte se centra en las opciones principales para la descentralización de impuestos: avanzar en la cesión del IRPF, descentralizar el IVA y los impuestos especiales sobre el consumo, y los tributos medioambientales. Las restricciones legales derivadas de la armonización tributaria a escala comunitaria conllevan la necesidad de definir estrategias diferentes a corto y largo plazo.

ABSTRACT:

The aim of this paper is to analyse the tax autonomy of Spanish regional governments. The first part of the paper discusses why tax autonomy is important and further developments are needed. The second part focuses on the main options to increase tax decentralization: a higher decentralization of the personal income tax, decentralization of the VAT and excises, and green taxes. Legal constraints concerning European tax harmonization involve the need of defining different strategies for the near future and the long-run.

1. INTRODUCCIÓN

La discusión sobre la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas (CCAA) de régimen común puede estructurarse como respuesta a tres interrogantes principales:

1. ¿Dónde estamos?
2. ¿Hacia dónde debemos movernos?
3. ¿Cómo hacerlo?

La respuesta a estas preguntas marca el iter y los objetivos de este artículo. En el siguiente apartado se muestra dónde se sitúa España en el contexto internacional y se apuntan los avances habidos en la última década, para acabar justificando por qué es importante la autonomía fiscal en general, y el terreno que nos queda por transitar en España. El tercer apartado, el más extenso, examina, de forma sucesiva, la adecuación de diferentes instrumentos fiscales para avanzar en la descentralización fiscal. El cuarto apartado concluye.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN ES ESPAÑA: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

España es hoy uno de los países más descentralizados del mundo en lo se refiere al gasto público. La figura 1, tomada de De la Fuente y Gundín (2008), sitúa a España en un grado de descentralización superior al de países federales clásicos como Alemania y Australia. Sólo Dinamarca (por el protagonismo de los gobiernos locales) y Canadá se ubican en niveles claramente superiores. Además, este avance se ha producido en menos de dos décadas. En la primera mitad de los años ochenta, España se encontraba cerca de los países unitarios centralizados por excelencia: Francia, Portugal, Grecia o Reino Unido, con un gasto descentralizado por debajo del 25% del total. Tras la culminación de los traspasos educativos y sanitarios en 2001, los gobiernos subcentrales eran responsables de más del 40% del gasto total; avance del que son responsables casi en exclusiva las CCAA. Hoy, el nivel de gobierno autonómico gestiona más del 35% del gasto; cifra que aumenta hasta casi el 50% cuando se tiene en cuenta también el gasto local (Tabla 1). Además, habría que tener en cuenta que la mayor parte del gasto no descentralizado corresponde a las prestaciones directas de la Seguridad Social, con lo cuál se puede afirmar que las CCAA son ya las principales prestadoras de servicios públicos en España (Bosch y Durán, 2008).

También el avance por el lado de los ingresos ha sido significativo. Las CCAA tienen hoy capacidad para modificar los parámetros fundamentales de los tributos cedidos *clásicos*: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), Tributos sobre el Juego (TJ), e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). Además cuentan con amplios grados de libertad legal sobre un tercio del IRPF, y cierto margen en el Impuesto Especial sobre Vehículos de

Tracción Mecánica (IEVTM) y el Impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos (IVMDH). Finalmente, se encuentran los tributos propios y los posibles recargos sobre tributos estatales.

Si a lo anterior le sumamos las participaciones territorializadas en el IVA, los impuestos especiales y el impuesto sobre la electricidad, nos hallamos próximos a países como Alemania y Australia en cuanto a porcentajes de ingresos descentralizados, por encima del 30% de los ingresos totales de las Administraciones Públicas (Figura 1). Dicho lo anterior, hay que tener presentes varias cuestiones:

1. Seguimos con una arquitectura de federalismo fiscal encuadrable en el modelo de compartición tributaria, según la clasificación propuesta por Martínez-Vázquez (2008)¹. De forma similar a lo que ocurre en países federales como Alemania y Australia, las transferencias (el fondo de suficiencia) y los *tax sharing* continúan siendo la pieza central del modelo de financiación de las CCAA de régimen común². La alternativa sería encaminarnos hacia un modelo como el canadiense e el de Estados Unidos. Tendría sus ventajas y sus inconvenientes. Daría más autonomía, autogobierno y generaría mayor *accountability*; promovería la competencia fiscal beneficiosa y facilitaría el *benchmarking* a los ciudadanos. Pero también agravaría cuestiones como las externalidades horizontales (compras transfronterizas y competencia fiscal nociva), potencialmente complicaría la gestión tributaria y el control del fraude, y podría dar como resultado menús fiscales más diversos (y más difíciles de aceptar en la política a escala estatal) y menor nivelación interterritorial.
2. La *accountability* de los gobiernos autonómicos es limitada, como consecuencia, entre otras causas, de una visibilidad del sistema de atribución de competencias de gasto e ingreso deficiente. En 2005, más del 50% de los encuestados no tenían clara la asignación de competencias en materia sanitaria y educativa (Cuadro 1)³. Por su parte, los datos del último barómetro fiscal elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales son

- 1 Como alternativas, aparecerían el “modelo de autonomía tributaria” característico de Canadá y estados Unidos y el “modelo de recargos sobre los impuestos estatales” de los países nórdicos y otros países del centro y norte de Europa.
- 2 El hecho de que la gestión recaudatoria se encuentre altamente centralizada no sería un rasgo definitorio del modelo: Alemania tiene una gestión muy descentralizada pero su sistema se basa igualmente en el mecanismo del “tax sharing”.
- 3 Puesto que existe una legislación básica estatal, en el Cuadro 1 se dan por buenas tanto las respuestas que atribuyen competencias exclusivas a las CCAA en materia sanitaria y educativa, como las que implican responsabilidad compartida.

elocuentes (Tabla 3). En 2007, menos del 20% de los encuestados tiene claro la coparticipación de Gobierno central y CCAA en el IVA, el IRPF y los impuestos especiales.

3. Existen claros desincentivos para el uso al alza de la capacidad normativa, a pesar de las quejas generalizadas de insuficiencia financiera. La restricción presupuestaria de las CCAA es todavía laxa en exceso (Lago Peñas, 2007b). Deficiencia que sigue explicando en buena medida la renuencia de las CCAA a explotar sus vías fiscales para ampliar sus recursos.

Así las cosas, los avances en la descentralización tributaria deben venir acompañados por una clara mejora en la visibilidad y percepción del sistema por los ciudadanos y el endurecimiento de la restricción presupuestaria del gobierno. Para endurecer la restricción presupuestaria, resulta fundamental dar al nivel de gobierno autonómico una vía financiera potente, que deslegitime las reivindicaciones de recursos dirigidas “hacia arriba”. El IVA colegiado, al que me referiré en detalle en la siguiente sección, me parece una buena solución en este sentido. Con la posibilidad de subir varios puntos los tipos del impuesto (incluso también de los impuestos especiales de fabricación) las reclamaciones de insuficiencia generalizada de recursos deberían ser resueltas en la relación bilateral entre el nivel autonómico de gobierno y los ciudadanos.

3. INCREMENTANDO LA DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA: POSIBLES OPCIONES

En este apartado se analizan los diferentes instrumentos fiscales existentes, a fin de explorar qué caminos son más recomendables, teniendo en cuenta las restricciones legales y económicas existentes.

En lo que se refiere a los tributos cedidos clásicos, poco más se puede hacer en términos de ampliación de capacidad normativa. Dicho esto, hay que destacar lo ocurrido con la imposición patrimonial en los últimos años. La espiral de abruptas rebajas en el impuesto sobre sucesiones, mezcla de de competencia fiscal, mimetismo electoral y coordinación autonómica impulsada por el Partido Popular estatal, y la supresión por sorpresa y sin debate previo del impuesto sobre patrimonio en 2008 han cambiado radicalmente el escenario de la imposición patrimonial en España en apenas cinco años. Es verdad que ambas figuras habían quedado un tanto desfasadas desde los años ochenta. Pero aun así, eran una pieza complementaria

relevante en el sistema fiscal español⁴, y mostraban una progresividad significativa (de Pablos, 2008).

En el caso del IRPF, creo que se debería avanzar en un triple sentido. En primer lugar, se trataría de reforzar el IRPF autonómico a costa del estatal. Tras la introducción de la deducción lineal en la cuota estatal de 400 euros, el peso de las CCAA en la recaudación total se acerca al 40%. Sería razonable avanzar hasta un reparto al 50% en el nuevo año base del sistema. El reparto “en mitades” facilita la comprensión del sistema a los ciudadanos y permite mantener en manos del Estado un instrumento con una gran capacidad de generar redistribución interindividual y, en consecuencia, interregional. En segundo lugar, habría que visualizar mejor la existencia de un doble poder tributario en el ámbito de la renta de las personas físicas: impresos parcialmente separados para la declaración, separación de retenciones, emisión de certificados del importe total satisfecho a cada administración, o la eliminación de la tarifa supletoria del impuesto, lo que obligaría a las CCAA a hacer un ejercicio de legislación tributaria expreso (Díaz de Sarralde, 2008). En tercer lugar, y manteniendo en el ámbito estatal la definición de la base imponible, sería posible ceder más autonomía a las CCAA en materia de mínimos personales y familiares, en la definición de la tarifa (dejando al margen el tipo de la base ahorro, por los problemas de competencia fiscal a la baja a partir de un tipo ya reducido como el actual), o aprobar la cesión íntegra de la deducción sobre la compra de la vivienda.

En tercer lugar, hay que referirse también a los tributos medioambientales. En la actualidad es un espacio mal organizado y en el que con frecuencia los movimientos autonómicos acaban en recursos constitucionales interpuestos por el Gobierno central (Extremadura, Baleares, Castilla La Mancha). Además, parece obvio que no todos los instrumentos fiscales verdes (o, en una concepción más extendida, que graven recursos naturales) se adaptan a un ámbito regional. Por ambas razones, es importante que el gobierno central impulse a corto plazo su prometida reforma fiscal verde, al menos en lo que tiene que ver con la fijación de

4 En 2002, la Fundación Alternativas publicó un informe elaborado por un grupo de expertos a petición del Secretario de Economía y Empleo de la Comisión Ejecutiva Federal del PSOE. El informe final lo firman Antoni Castells, Miguel Cruz, Santiago Díaz de Sarralde, Alberto Gago, Juan Antonio Gimeno, Juan Antonio Garde, José Antonio Herce, Rafael Iturriaga, Zenón Jiménez-Ridruejo, Julio López, Javier Loscos, Braulio Medel, Juan Romero, Javier Ruiz-Castillo, Jesús Ruiz Huerta, Julio Segura y Juan Zornoza. Entre sus conclusiones figuraba la siguiente: “Frente a las nuevas presiones para su eliminación, debe defenderse de nuevo la importancia de estos impuestos para reforzar el componente progresivo del sistema, servir de instrumento de control de los bienes y derechos generadores de renta, facilitar la aplicación del IRPF y, según hemos visto, completar el control de determinadas rentas escondidas en patrimonios” (VAA, 2002).

las reglas de juego para las CCAA y los espacios que se reserva para sí. Entre las figuras potencialmente más atractivas por su incidencia en el plano medioambiental, pero también por su capacidad recaudatoria en el ámbito autonómico, son los impuestos sobre residuos sólidos y la contaminación del agua (Rodríguez, 2008). En cuanto a la fiscalidad del automóvil, caben dos opciones. La primera es mantener la configuración actual marcada por la convivencia de un impuesto en el momento de la matriculación cedido a las CCAA y uno recurrente de carácter municipal. Puesto que el impuesto autonómico se ha adaptado en 2008 para fijar el impuesto en función de los parámetros ambientales del impuesto (Labandeira y otros, 2008), que la capacidad normativa de las CCAA se ha visto prácticamente duplicada a partir del acuerdo de financiación sanitaria acordado en la Cumbre de presidentes autonómicos celebrada en septiembre de 2005⁵, y que el margen utilizado hasta el momento es muy menor, no parece necesario alterar el statu quo autonómico⁶. La segunda opción, sería fusionar los dos impuestos y dejar en manos de las CCAA la figura resultante (Durán, 2008). Teniendo en cuenta que la intención de la Comisión Europea es eliminar gradualmente el impuesto de matriculación en los países en los que existe, el cambio permitiría diseñar una figura ex-novo, potenciando los aspectos medioambientales del tributo. En el pasivo del balance se encontraría el recorte de la autonomía tributaria en el ámbito local, ya cercenada por la supresión parcial IAE en 2002.

En cuarto lugar, en el caso del IVA, se han puesto encima de la mesa diferentes posibilidades: decisión colegiada de las CCAA sobre tipos impositivos, creación de la fase minorista del IVA, creación de un IVA autonómico; y creación de un recargo autonómico sobre las ventas minoristas. Estas opciones pueden dividirse en dos grupos: las que no suponen diversidad de tipos impositivos entre CCAA y las que sí lo hacen.

En el primer caso se encuentra la idea de las decisiones colegiadas (a corto plazo, en el seno de la Conferencia de Presidentes Autonómicos y el CPFF; a largo plazo, en un senado reformado). Tiene algunas ventajas (Comisión de expertos, 2008). En primer lugar, la Comisión Europea no plantearía reservas. En segundo lugar, pone a disposición del nivel de gobierno autonómico un instrumento financiero muy potente en términos recaudatorios, con un amplio margen disponible para las subidas en tipos, aun dentro de los máximos armonizados. Tercero y relacionado con lo anterior, con la posibilidad de subir varios puntos el IVA, el nivel de autonómico de gobierno en su conjunto se enfrentaría a una restricción presupuestaria más rígida. Con esa opción al alcance de la mano sería difícil de defender revisiones

5 Las CCAA pueden incrementar los tipos de gravamen hasta un 15%.

6 Otra cosa sería la tributación en el ámbito local (Suárez Pandiello, 2008).

continuas y al alza de los porcentajes de cesión impositiva o ampliaciones de las transferencias del gobierno central bajo el argumento de insuficiencia financiera. En este sentido, sería razonable pensar en el siguiente esquema. Por un lado, un reparto al 50% de las participaciones territorializadas en el IVA “estatal” (ampliable a los impuestos especiales). Este reparto en mitades podría potenciar de forma significativa la visibilidad del sistema de financiación autonómico, frente al modelo actual de dispersión de porcentajes de coparticipación (33%, 35%, 40%). Por otro, la posibilidad de que las CCAA introduzcan de forma colegiada recargos en el IVA y en los impuestos especiales. En otras palabras, la discusión sobre los porcentajes de reparto quedaría zanjada, lo que ayudaría a la rigidez presupuestaria, y las CCAA como nivel de gobierno tendrían una válvula de escape para las previsibles presiones al alza en sanidad, educación y servicios sociales.

Pero el IVA colegiado plantea también algunos problemas. Primero, no da autonomía financiera individualizada. Segundo, habría que determinar qué se hace si alguna CA está en desacuerdo. Tercero, si aplicamos la misma regla de imputación que en la actualidad, se generarían diferencias significativas en los recursos adicionales per cápita. Sería necesario ajustar el fondo de suficiencia o repartir directamente la recaudación adicional en función de la población.

En lo que respecta a las opciones que implican diversidad en tipos impositivos interregionales en la tributación general sobre el consumo, hay una cuestión básica a resolver: la aceptación de la Comisión Europea. Es comprensible que la Comisión se haya mostrado en el pasado recelosa de la pluralidad de tipos dentro de cada país miembro. La opción de un IVA en origen, que era el enfoque del llamado sistema definitivo del IVA, exige uniformidad de tipos para evitar distorsiones significativas en el funcionamiento del mercado único. Diversificar los tipos dentro de cada país iría justo en la dirección contraria de lo inicialmente pretendido. No obstante, y dados los problemas para llevar adelante las propuestas de la Comisión referidas al período definitivo, existen diseños técnicos alternativos en el terreno de la literatura internacional (el CVAT, el VIVAT, el IVA dual⁷), experiencias reales que están funcionando, como la de Québec, otros países europeos interesados en esa descentralización, como Italia, y propuestas concretas para el caso de España que permiten conjugar armonización tributaria a escala comunitaria con autonomía estatal⁸. En todo caso, es verdad que habría que resolver la articulación del IVA minorista con los regímenes especiales del impuesto y el diseño de la gestión tributaria para no disparar los costes de cumplimiento de los sujetos pasivos y no

7 Véase López Laborda (2008) para una síntesis de las mismas.

8 Entre los trabajos más destacables: Monasterio y otros (1995), Pedraja y Salinas (2001), Sánchez Maldonado y Gómez Sala (2007), Gimeno (2008) y Durán (2008).

dificultar aún más la lucha contra el fraude en un impuesto en el que este problema resulta particularmente grave en España.

En resumen, en estos momentos la situación resulta más favorable a una descentralización individualizada de la capacidad normativa en el IVA que en el momento en que se discutió la reforma que entró en vigor en 2002. No obstante, parece aconsejable convencer a la Comisión Europea antes de hacer movimientos en esta dirección, lo que condiciona su viabilidad a corto plazo.

En quinto lugar y en lo que se refiere a los impuestos sobre consumos específicos, sería posible explorar la creación de impuestos minoristas sobre tabaco y alcohol similares al creado en 2001 sobre determinados hidrocarburos. Existen problemas. En ambos casos puede producirse arbitraje fiscal en el consumo transfronterizo o en las ventas a distancia ¿Qué sabemos sobre la relevancia empírica real en España de las externalidades horizontales motivadas por el IVMDH? El trabajo de Leal y otros (2007) confirma que el diferencial de precios interregional motivado por el impuesto influye sobre las decisiones de repostar gasóleo sobre todo en el caso de CCAA con fuerte tránsito interregional de mercancías como es Aragón. A similitud de carga fiscal, cabe pensar que los efectos del diferencial serían incluso superiores para alcohol y tabaco, porque los costes de transporte del producto son muy inferiores y el control de operaciones que tratan de evitar la carga fiscal más difícil. En segundo lugar, en el caso del impuesto minorista sobre ventas de alcohol se plantearían dificultades mayores para la gestión y control del tributo, dada la multiplicidad de minoristas que venden estos productos en España. Finalmente, la diversidad interregional de tipos impositivos en la imposición sobre el tabaco generaría interacciones verticales como consecuencia de las reglas de armonización comunitarias. Las directivas comunitarias obligan a considerar como base imponible del gravamen específico sobre consumo de tabacos el precio de venta más elevado del país, incluyendo los demás tributos, restricción que incorpora nuestra legislación en el artículo 58.1.a) de la Ley 38/1992. Como bien se advierte en Lasarte (2002 y 2004), la modificación regional del tipo del impuesto implicaría la modificación del precio nacional y, como consecuencia, del impuesto estatal.

Finalmente, cabe referirse a otros impuestos especiales no aplicados en la fase de fabricación: el impuesto sobre la electricidad y el impuesto sobre seguros. Aunque en ambos casos la capacidad recaudatoria es menor en términos comparados y pueden existir algunos problemas técnicos para dotar a las CCAA de capacidad de modificación de los tipos, es una vía secundaria que podría ser explorada para incrementar de forma complementaria la autonomía financiera (Durán, 2008).

4. CONCLUSIONES

Si el objetivo es converger al modelo de autonomía fiscal vigente en Estados Unidos o Canadá, soy pesimista. Tanto las restricciones legales que conllevan las directivas comunitarias en materia de fiscalidad indirecta, como el (aún hoy) escaso desarrollo en España de la cultura federal de la diversidad, serían obstáculos difíciles de superar. Otra cosa es que, asumiendo que nuestro modelo siga encuadrado en el de compartición tributaria, intentemos mejorar los niveles actuales de autonomía y corresponsabilidad fiscales. Porque no hay que olvidar que no es necesario tener capacidad normativa sobre todos los recursos. Lo relevante es tener la suficiente para incrementar o rebajar de forma significativa los recursos si se considera oportuno. Y, por supuesto, definir un sistema que mejore notablemente su visibilidad para el ciudadano y endurezca la restricción presupuestaria de los gobiernos autonómicos. Porque los avances en autonomía potencial pueden ser frustrantes si no se acompañan de claridad en las responsabilidades e incentivos para usarla. La experiencia de los últimos años en España es una buena muestra de ello.

En el ámbito del IRPF es posible y deseable que la administración central ceda espacio a las CCAA. El atractivo de un reparto al 50% de la tarifa en el nuevo año base va más allá de lo simbólico. Además, resulta necesario visualizar más claramente la existencia de dos poderes tributarios separados: avances en la capacidad normativa y en los aspectos formales (retenciones, impresos...) son perentorios.

En el ámbito de la tributación verde, el gobierno central debería colaborar en la definición de figuras marco que diesen cierta seguridad jurídica a los responsables autonómicos. Los impuestos sobre residuos sólidos y la contaminación del agua son opciones particularmente atractivas, pero no agotan el abanico de posibilidades con justificación en la escala autonómica.

Tanto en el caso del IVA como de los impuestos especiales sobre hidrocarburos, tabaco y alcohol sería positivo incrementar las participaciones territorializadas hasta el 50%, a fin de reducir el importe del fondo de suficiencia y visualizar más claramente la parte de la imposición sobre el consumo que financia a los gobiernos autonómicos. En cuanto a la cesión de mayor capacidad normativa en este ámbito, es una estrategia sugerente pero no exenta de dificultades notables, sobre todo en el corto plazo.

La posibilidad de que de forma colegiada las CCAA decidan incrementar los tipos en el IVA y los impuestos especiales tiene su interés como instrumento para endurecer la restricción presupuestaria, al menos en lo que se refiere a las demandas continuas de recursos a la administración central. Además, esta solución no plantea conflictos con las reglas de armonización comunitarias. No obstante, no proporciona autonomía individual. Para ello, en el caso del IVA habría que optar por soluciones técnicas diferentes; soluciones que existen hoy y que serían aplicables asumiendo

un incremento en los costes de gestión, cumplimiento y control. En todo caso, la aplicación de estas soluciones pasa por convencer a los responsables de la Unión Europea, algo que no será fácil de lograr en el corto plazo.

Por otro lado, no parece recomendable caminar hacia el establecimiento de un nuevo impuesto minorista sobre consumo de alcohol, por las dificultades de aplicación práctica. En este mismo sentido se posicionan autores como Lasarte (2004), Durán (2008) y Onrubia (2008). La imposición minorista sobre el tabaco no plantearía estos problemas, pero la obligatoriedad de utilizar el precio máximo en territorio nacional después de impuestos a la hora de fijar el impuesto especial armonizado cuestiona la oportunidad de dar competencias individualizadas en este ámbito. Aunque los análisis de Durán (2008) y Onrubia (2008) evidencian el atractivo de esta opción tributaria, la restricción legal apuntada me hace menos partidario, en línea con Lasarte (2004). Al contrario y a pesar de que puedan existir algunos problemas vinculados con el consumo transfronterizo, creo que sí tendría interés ampliar el abanico de tipos impositivos en el IVMDH. No obstante, es cierto que la Comisión Europea se ha pronunciado en mayo de 2008 en contra del impuesto. A su juicio, el impuesto choca contra dos aspectos de la legislación armonizada, que tienen que ver con el momento del devengo y la finalidad del impuesto. Por ello, me parece que sería mejor concentrar los esfuerzos en la defensa del impuesto en el ámbito comunitario que abrir nuevos frentes con el intento de creación de nuevos impuestos minoristas sobre alcohol y tabaco.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2006): "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005", *Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº10/06.
- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2008): "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2007", *Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº15/08.
- BOSCH, N. y DURÁN, J.M. (2008): "The financing system of Spanish regions: Main features, weak points, and possible reforms", en Bosch, N. y Durán, J.M. (Eds.): *Fiscal federalism and political decentralization. Lessons from Spain, Germany, and Canada*, Chentelham: Edward Elgar, 3-24.
- COMISIÓN DE EXPERTOS (2008): *Informe sobre financiación autonómica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- DE LA FUENTE, A. y GUNDÍN, M. (2008): *La financiación regional en España y en cuatro países federales*, A Coruña, CIEF-Fundación Caixa Galicia.
- DE PABLOS, L. (2008): "La imposición personal sobre la riqueza y la equidad", ponencia presentada en la Conferencia organizada por REDE: *La reforma de la asignación de impuestos a las CCAA: Desafíos y oportunidades*, 16 y 17 de octubre de 2008, Santiago de Compostela.
- DÍAZ DE SARRALDE, S. (2008): "La reforma de la asignación de impuestos a las CCAA: desafíos y oportunidades", ponencia presentada en la Conferencia organizada por REDE: *La reforma de la asignación de impuestos a las CCAA: Desafíos y oportunidades*, 16 y 17 de octubre de 2008, Santiago de Compostela.
- DURÁN, J.M. (2008a): *La descentralització de l'IVA en fase minorista*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.
- DURÁN, J.M. (2008b): *Ampliació de la capacitat normativa de les comunitats autònomes en els impostos especials*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.
- GIMENO, J. (2008): "Tax assignment and regional co-responsibility in Spain", en Bosch, N. y Durán, J.M. (Eds.): *Fiscal federalism and political decentralization. Lessons from Spain, Germany, and Canada*, Chentelham: Edward Elgar, 74-106.
- LABANDEIRA, X.; LÓPEZ, X. y RODRÍGUEZ, M. (2008): "La fiscalidad energético-ambiental como espacio para las Comunidades Autónomas", ponencia presentada en la Conferencia organizada por REDE: *La reforma de la asignación de impuestos a las CCAA: Desafíos y oportunidades*, 16 y 17 de octubre de 2008, Santiago de Compostela.
- LAGO PEÑAS, S. (2007a): "La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común: Perspectivas de futuro", *Revista de Estudios Regionales*, 78, 11-28.
- LAGO PEÑAS, S. (2007b): "El ejercicio de la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas: ¿Cuáles son los factores explicativos?", *Análisis local*, 71, 51-61.
- LAGO PEÑAS, I. y LAGO PEÑAS, S. (2009): *Descentralización y control de gobiernos*, Madrid: CIS, en prensa.
- Lasarte, J. (Coord.) (2002): *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LASARTE, J. (2004): *Financiación autonómica. Dos estudios*, Granada: Comares.
- LEAL, A.; LÓPEZ LABORDA, J.; y RODRÍGO, F. (2007): "Precios, impuestos y compras transfronterizas de carburantes", *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº16/07.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2008): "La descentralización de la capacidad normativa en el IVA: problemas y soluciones", ponencia presentada en la Conferencia organizada por REDE: *La reforma de la asignación de impuestos a las CCAA: Desafíos y oportunidades*, 16 y 17 de octubre de 2008, Santiago de Compostela.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2008): "Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization", en Bosch, N. y Durán, J.M. (Eds.): *Fiscal federalism and political decentralization. Lessons from Spain, Germany, and Canada*, Chentelham: Edward Elgar, 27-55.
- MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J.V.; y SOLÉ, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ONRUBIA, J. (2008): "La descentralización de la capacidad normativa en los impuestos específicos sobre el consumo: problemas y soluciones", ponencia presentada en la Conferencia organizada por REDE: *La*

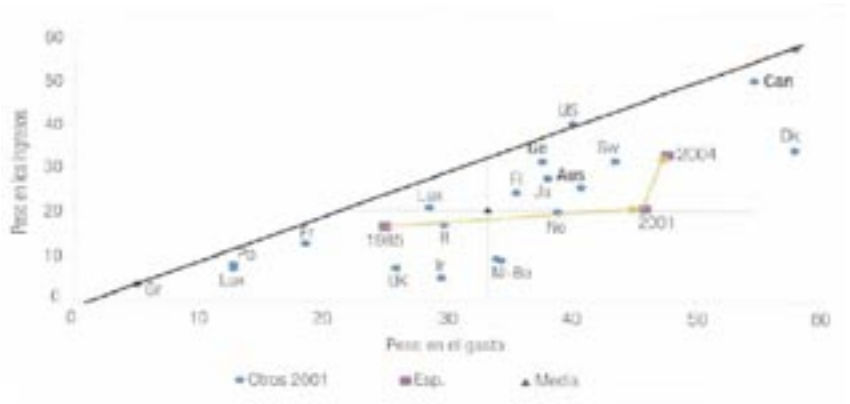
- reforma de la asignación de impuestos a las CCAA: Desafíos y oportunidades*, 16 y 17 de octubre de 2008, Santiago de Compostela.
- PEDRAJA, F. y SALINAS, J. (2001): "La descentralización del IVA: propuestas, experiencias y enseñanzas para la financiación de las Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, Monografía 2001, 343-358.
- RODRÍGUEZ, M. (2008): "Otros tributos verdes: Experiencias y posibilidades a explorar", ponencia presentada en la Conferencia organizada por REDE: *La reforma de la asignación de impuestos a las CCAA: desafíos y oportunidades*, 16 y 17 de octubre de 2008, Santiago de Compostela.
- RUIZ-HUERTA, J.; DÍAZ DE SARRALDE, S.; TRÁNCHEZ, M. y MOLINA, C. (2007): "¿Cómo avanzar en la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas", en Lago Peñas, S. (Dir.): *La financiación del Estado de las autonomías: Perspectivas de futuro*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, S. (2007): "The reform of indirect taxation: VAT and excises", en Martínez-Vázquez, J. y Sanz, J.F. (Eds.): *Fiscal reform in Spain: Accomplishments and Challenges*, Chentelham: Edward Elgar, 291-381.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (Coord.) (2008): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, Madrid: FEMP.
- VV.AA. (2002): *Una alternativa fiscal para España*, Madrid: Fundación Alternativas.

CUADRO 1
ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES COMPETENCIALES POR PARTE DE LOS CIUDADANOS DE LOS SIGUIENTES SERVICIOS PÚBLICOS Y PRESTACIONES SOCIALES, ¿QUIÉN CREE USTED QUE ES EL RESPONSABLE, POR EJEMPLO A LA HORA DE PONER UNA RECLAMACIÓN, EL ESTADO CENTRAL, LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, EL AYUNTAMIENTO, O ES COMPARTIDA? (porcentajes de respuestas)

Servicios y Prestaciones	Administración responsable en la actualidad*					
	Estado	Autonómica	Local	Compartida	NS/NC	Error
Sanidad	44	39	3	8	6	53
Educación	42	36	6	10	6	54
Pensiones de jubilación	70	16	2	5	7	30
Seguro de desempleo	64	20	3	6	7	36
Pensiones de enfermedad o invalidez	68	16	3	6	7	32

*Excluida la última columna, en negrita, los porcentajes se han calculado sobre los totales de fila. La columna de los errores suma el porcentaje de encuestados que se equivoca.
Fuente: Área de Sociología tributaria (2006)

FIGURA 1
LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO Y EL INGRESO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: Reproducida de de la Fuente y Gundín (2008).