

Conclusiones de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica

El Consejo de Ministros acordó el pasado 10 de febrero de 2017 crear una Comisión de expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica. El mandato consistía en realizar los análisis necesarios para la formulación de un nuevo modelo de financiación fundamentado en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos.

Esta Comisión ha estado integrada por 5 miembros propuestos por el Estado (uno de los cuales actúa de presidente) y por los 16 que habían propuesto las Comunidades Autónomas (CCAA) y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Fruto del trabajo realizado por esta Comisión, el pasado 26 de julio se presentó un informe ante el Ejecutivo central, quien lo analizará y determinará cuáles de las propuestas recogidas se adaptarán a nuestro sistema tributario.

Este informe se estructura bajo el siguiente esquema:

- Diagnóstico del vigente sistema de financiación.
- Financiación autonómica, Estado de Bienestar y nivelación vertical.
- Tributos cedidos y propios de las CCAA.
- Necesidades relativas de gasto, nivelación y estructura del Sistema de Financiación Autonómica (SFA).
- Especialidades territoriales, aspectos institucionales y recursos fuera del sistema.

Además, se recogen al final los votos particulares emitidos por algunos de los expertos.

A continuación, nos referimos a las conclusiones alcanzadas en el ámbito impositivo.

Tributos cedidos y propios de las CCAA

La Comisión, tras analizar la situación actual de los tributos cedidos y propios de las CCAA, recomienda lo siguiente:

- Armonizar las bases imponibles y liquidables de los tributos cedidos total o parcialmente, restringiendo la capacidad normativa autonómica a las escalas o tipos de gravamen y posiblemente a las deducciones o bonificaciones de la cuota. También se considera conveniente crear mecanismos operativos para el seguimiento y actualización periódica de la normativa relevante de los tributos cedidos, a través de una comisión normativa permanente que responda ante el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).



- Replantear las figuras patrimoniales actualizando su normativa y estableciendo máximos y mínimos en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Homogeneizar las reglas de valoración de activos de manera que los criterios para dicha valoración, en particular de los bienes inmuebles, sean los mismos en cada uno de los diferentes tributos.

Tras partir de estas primeras recomendaciones, la Comisión realiza un estudio de todos aquellos impuestos que están cedidos, total o parcialmente, a las CCAA.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)

- Se recomienda eliminar la capacidad normativa autonómica sobre los mínimos personales y familiares.
- Sería conveniente que todas las administraciones racionalizaran la multiplicidad de deducciones sobre la cuota que ahora se ofrecen y que en muchos casos son de aplicabilidad muy limitada en la práctica, por los restrictivos límites que se fijan.
- Además, manifiesta la Comisión, sería recomendable realizar mejoras de carácter técnico. Fundamentalmente, modificar el mecanismo de recepción de los rendimientos por parte de las CCAA, ya que actualmente existe un sistema por el cual la AEAT entrega el grueso de la recaudación mediante un sistema de retenciones y pagos a cuenta fijados en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) en base a las proyecciones de ingreso. La diferencia entre esos pagos a cuenta y el rendimiento definitivo llegará a las CCAA en la liquidación del SFA de 2 años después. Este sistema introduce un retardo importante entre la modificación del IRPF y los momentos en los que ésta tiene efectos visibles para el contribuyente. Para solucionar este problema, la Comisión plantea dos alternativas:
 - Que las retenciones sobre los rendimientos del trabajo fueran diferentes según el domicilio fiscal del contribuyente, ligando la cuantía de los pagos a cuenta anteriormente citados a la evolución real de las retenciones.
 - Mantener el sistema actual pero mejorándolo en: i) una mayor colaboración entre las CCAA y la AEAT para que los coeficientes correctores aplicados se adapten a los efectos previsibles de las medidas adoptadas; ii) las entregas a cuenta del año “t” deberían poder corregirse hasta finales del año “t+1” sobre la base de leyes aprobadas hasta ese momento.

El Impuesto sobre el Valor Añadido y los Impuestos Especiales

En cuanto al IVA, teniendo en cuenta la oposición de la Comisión Europea a la existencia de tipos impositivos diferenciados por regiones, la Comisión propone lo siguiente:

- Ceder la capacidad normativa de forma colegiada al conjunto de las CCAA, incluyendo a las Comunidades forales, ejercida mediante un organismo multilateral, manteniendo los mismos tipos en todo el territorio nacional.
Esto presentaría las siguientes dificultades:



- Determinar qué órgano toma la decisión colegiada. La Comisión propone 2 opciones: i) una mayoría cualificada del CPFF en una votación en la que se excluya al Gobierno Central; y ii) el Senado, mediante su Comisión General de las CCAA. Además, sería conveniente modificar el concierto económico y el convenio para asegurar la coordinación entre administraciones.
- Daría lugar a comportamientos políticos estratégicos que podrían inhabilitar este mecanismo. Esto es, determinadas CCAA votando en contra de la subida de tipos pero beneficiándose de la misma. Se podría evitar exigiendo unanimidad en la toma de decisiones.

Por estas dificultades, otra posibilidad que comenta la Comisión sería mantener en manos del Estado la capacidad normativa formal sobre el tramo autonómico del IVA y los IIEE, dotando a las CCAA de capacidad de propuesta a través del CPFF.

Sobre los **Impuestos Especiales**, la Comisión se centra en el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos y sobre la fiscalidad del automóvil.

- En cuanto al Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, la Comisión plantea modificar la normativa actual para poder aplicar a nivel regional tipos impositivos más altos “sobre el consumo energético general en algunas partes del territorio”, de forma que las CCAA tengan capacidad normativa individual sobre esos tributos.
Además, propone un tratamiento similar al descrito anteriormente para el IVA para la parte de los rendimientos de los tipos estatales de los IIEE que corresponde a las CCAA, fijándose un tramo separado con un tipo colegiado y repartiendo sus rendimientos entre las autonomías.
- Para la fiscalidad sobre el automóvil, y motivado por las recientes modificaciones del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte en función de la reducción de emisiones de los vehículos, la Comisión propone integrar este impuesto especial con el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, dejando la gestión del nuevo tributo en manos de los Ayuntamientos.

El Impuesto sobre el Patrimonio (IP)

En el seno de la Comisión, parece que el debate sobre este impuesto ha suscitado controversias y desacuerdos. No obstante, la Comisión en pleno está de acuerdo en lo siguiente:

- Determinar, por parte del Estado, una base imponible homogénea y un mínimo exento amplio igual en todo el territorio nacional.
- Que la capacidad normativa de las CCAA afecte exclusivamente al establecimiento de la tarifa del impuesto, y a posibles deducciones o bonificaciones de la cuota vinculadas a circunstancias personales y familiares del sujeto pasivo, sin que esto pueda suponer una desfiscalización de hechos imposables.
- Actualizar y clarificar la regulación existente sobre el límite máximo de tributación efectiva referido a la cuota conjunta por IRPF e IP, de manera que el tributo no se convierta en confiscatorio.



El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD)

La Comisión no ve razones para derogar el ISD con carácter general o para permitir su supresión en la práctica en ciertas CCAA, y sí para introducir unos niveles mínimos de tributación que impidan una guerra competencial a la baja que culmine en la práctica desaparición del tributo. Por ello, los planteamientos de la Comisión son los siguientes:

- La introducción de un mínimo exento único que proporcionaría progresividad a una tarifa lineal que podría variar entre el 4-5% y el 10-11% según el grado de parentesco.
- La supresión del actual sistema de coeficientes multiplicadores en función del grado de parentesco y del patrimonio preexistente del heredero.
- Revisar o clarificar algunas reducciones, incluyendo las relacionadas con los seguros de vida y con la transmisión de empresas familiares. En este punto, proponen clarificar los requisitos exigidos para su aplicación, lo que ayudaría a incrementar la seguridad jurídica.
- Mejorar el régimen de aplazamientos para situaciones de iliquidez, evitando situaciones confiscatorias causadas por la necesidad inmediata de obtener efectivo para el pago de las cuotas del impuesto.
- Evitar los problemas técnicos, como los puntos de conexión o las cláusulas antielusión, para evitar estrategias frecuentes de traspasos previos de los hechos imposables hacia figuras con menor o nula tributación.

El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITP-AJD)

Aunque la Comisión no considera viable la supresión del impuesto, sí plantea lo siguiente:

- Incorporar valoraciones más objetivas en las transmisiones de inmuebles, sustituyendo o definiendo con precisión el vago criterio del “valor real”. Para ello, cree como alternativa viable establecer públicamente un criterio explícito de fijación de las bases imposables a partir del valor catastral, revisable anualmente en función de las condiciones del mercado en cada población, y siempre bajo la posibilidad de impugnación motivada.

Tributos propios y fiscalidad ambiental

A juicio de la Comisión, sería deseable una mayor coordinación entre el Gobierno central y los autonómicos ante la creación de cualquier nuevo impuesto autonómico.

En cuanto a la fiscalidad ambiental, la Comisión plantea crear una ley marco de fiscalidad ambiental que atribuya las distintas figuras impositivas o los hechos imposables relevantes a los diferentes niveles de gobierno, teniendo en cuenta el alcance espacial de los hechos gravables (entre otros, emisiones de CO₂ y de óxidos nitrosos, las emisiones de los vehículos de motor, los residuos industriales y peligrosos o tóxicos, los residuos de envases, embalajes y bolas, así como



los vertidos marinos o en aguas interiores). En el caso de impuestos atribuidos a las CCAA, la ley marco fijaría los elementos de cada impuesto.

Tasas y copago

Sería conveniente dotar a las CCAA de competencias normativas sobre instrumentos de copago, especialmente en el caso de la sanidad, pero posiblemente también en otros servicios de su competencia.

Las CCAA deberían tener libertad para modificar al alza o a la baja sus tarifas de copago, dentro de unos límites.

Administración tributaria

Las carencias de coordinación del actual modelo de Administración tributaria son consecuencia del inadecuado funcionamiento de los órganos diseñados para llevarlas a cabo.

Para solucionarlo, la Comisión considera que un modelo de Administración tributaria integrada es la alternativa más recomendable para superar los problemas de coordinación y funcionamiento. La participación conjunta del Estado y de las CCAA en la gobernanza de la Administración tributaria debe ser simétrica. Para ello, la Comisión propone:

- Que esta participación se materialice dentro de la estructura organizativa de la AEAT, mediante un consejo directivo de gestión del sistema tributario.
- Establecer un comité ejecutivo del consejo de dirección en el que, por turnos rotatorios (anuales o bienales), estuviesen representadas junto con el Estado al menos la mitad de las CCAA, con una división igualitaria de los votos entre ambos niveles de gobierno.
- Que las competencias del nuevo consejo directivo fuesen las siguientes:
 - Diseñar y aprobar los planes estratégicos de actuación, tanto de la AEAT como de los servicios o agencias autonómicas, al menos en lo concerniente a los impuestos cedidos;
 - Elaborar los protocolos de acceso a la información compartida, así como la regulación de los intercambios de información;
 - El desarrollo de programas para la utilización de servicios comunes, especialmente informáticos y telemáticos;
 - Aprobar la política de recursos humanos y de inversiones, incluidas sus implicaciones presupuestarias;
 - Evaluar periódicamente los resultados de funcionamiento de las administraciones, en términos de coste, eficiencia y eficacia.



La Comisión considera que el nivel máximo de integración podría alcanzarse con la constitución de una única Administración tributaria, de titularidad mixta del Estado y de las CCAA. No obstante, para esta primera etapa, la Comisión cree que la figura de un Consorcio sería la más adecuada para instrumentar jurídicamente esta integración.