



Reforma de la financiación autonómica

Cristina García-Herrera Blanco
Instituto de Estudios Fiscales
Madrid. España



Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas República Argentina
Buenos Aires, Argentina
6 a 8 de junio, 2018

Índice

- Introducción
- Modelo actual SFA 2009
- Propuestas
 - Tributos cedidos
 - Tributos propios
 - Fondos
- Aspectos institucionales
- Conclusiones

Introducción

- España como país descentralizado
- Creciente descentralización ingreso y gasto
 - Transferencias – aumento de la autonomía financiera
- Financiación totalidad servicios: capacidad tributarias, transferencia FGSPF, FSG y dos fondos de nivelación
 - Sistema complejo, poco transparente
 - Regla status quo
 - Después de la crisis – nuevo modelo.

Modelo actual

- Tres niveles de poder tributario: estatal, autonómico y local.
- Bloque normativo:
- Constitución Española:
 - Reconoce la autonomía financiera de Comunidades Autónomas y, en menor medida, de los entes locales.
 - Formula los principios de suficiencia y solidaridad interterritorial.
 - Límites: unidad de mercado, libre circulación de personas y bienes.
- LOFCA.
- Ley de cesión.



Modelo actual

- **Sistema tributario**
- Estatal: principales figuras impositivas del sistema, pero compartidas con las CCAA.
- Concepto de tributos cedidos. Posible cesión de:
 - Recaudación.
 - Gestión
 - Potestades normativas.
 - Nunca de la titularidad.



Modelo actual

- **Sistema tributario**
- Autonomico: régimen común
- Principal fuente: tributos cedidos, con capacidad normativa en la mayoría.
- Tributos propios. Limitaciones:
 - No hechos imponibles ya gravados por el Estado, aunque pueden establecer recargos.
 - No hecho imponible gravado por tributos locales
- Tributos ambientales y con otros fines no fiscales.
- Tasas y contribuciones especiales



Modelo actual

- **Sistema tributario**
- Autonómico: régimen foral.
- Hacienda propia.
- Impuestos propios, coordinados con los del Estado.
- Pago del “cupo”.



Modelo actual

- **Sistema tributario**
- Local.
- Ley estatal: las HHLL carecen de potestad legislativa, aunque pueden decidir reglamentariamente dentro de los límites fijados por el Estado.
- Impuestos obligatorios/potestativos: impuestos inmobiliarios y otros susceptibles de gestión mediante censo o padrón.
- Tasas y contribuciones especiales



Modelo actual

- **Principales impuestos**
- **IRPF**
 - Grava la renta de las personas físicas residentes en España.
 - Cesión:
 - 50 por ciento de la recaudación.
 - Punto de conexión: residencia habitual.
 - No gestión.
 - Capacidad normativa en tarifa y deducciones.
- **IS: no cesión**
- **IRNR: no cesión**
- **IP**
 - Cesión:
 - 100%.
 - Punto de conexión: residencia habitual.
 - **Gestión.**
 - Capacidad normativa: mínimo exento, tarifa y deducciones.



Modelo actual

- **Principales impuestos:**
- **ISD**
 - **Cesión:**
 - 100%
 - **Punto de conexión:**
 - **Mortis causa:** residencia del causante a la fecha de la muerte.
 - **Donaciones inmuebles:** donde radiquen
 - **Resto de donaciones:** residencia del donatario.
 - **Gestión.**
 - **Capacidad normativa:** reducciones y bonificaciones.
Suprimido por un grupo de CCAA.



Modelo actual

- **Principales impuestos:**
- IVA
 - Impuesto armonizado.
 - Cesión:
 - 50%.
 - Punto de conexión: índice de consumo territorial certificado por el INE.
 - No gestión.
 - No normativa
- ITPAJD
 - Tres modalidades.
 - TPO: tráfico civil, incompatible con IVA.
 - OS: operaciones societarias.
 - AJD: documentos notariales, mercantiles y administrativos.
 - Cesión.
 - 100%
 - Gestión.

Modelo actual

- **Principales impuestos:**
- Tributos sobre el juego.
 - Cesión.
 - 100%
 - Gestión.
 - Competencias normativas: tipo.
- IIEE
 - Impuesto armonizado.
 - Cesión: recaudación, con distintos porcentajes (por ejemplo, tabaco e hidrocarburos al 58 por ciento; electricidad y matriculación al 100 por ciento).
- Renta de Aduanas: no cesión



Propuestas

- **Tributos propios**

- *Proliferación, falta de sistemática y litigiosidad.*
- Mecanismo de comunicación previa AGE y A autonómicas, proyectos de creación de impuestos autonómicos
- Fiscalidad ambiental: ley marco



Propuestas

- **Tributos cedidos**
- *Diferencias carga y configuración. Competencia fiscal*
- Armonizar bases, limitar normativa autonómica
- Horquillas en impuestos patrimoniales
- Homogeneizar reglas de valoración de inmuebles
- CCAA tipos tramo autonómico IVA e IIEE
- Claridad impresos, educación tributaria



Propuestas

- **Tributos cedidos**
- IRPF
 - Eliminar capacidad normativa mínimo personal y familiar
 - Racionalizar deducciones
- IVA e IIEE
 - Atribuir –de forma colegiada- capacidad normativa tramo autonómico IIEE e IVA
 - Integración fiscalidad automóvil



Propuestas

- **Tributos cedidos**
- IP
 - Base imponible homogénea y mínimo exento amplio
- ISD
 - Mínimo exento y tipos 4-5% y 10-11%
 - Supresión coeficientes multiplicadores
 - Revisión reducciones
 - Mejorar régimen aplazamiento situaciones de iliquidez activos recibidos

Propuestas

- **Tributos cedidos**
- ITPAJD
 - Valoraciones más objetivas inmuebles



Propuestas

- Copago

- Libertad para modificar al alza o a la baja las tarifas de copago dentro de ciertos límites



Modelo actual fondos

- **Fondo de Garantía de SPF**
 - Objetivo: cada CA mismos recursos por unidad de necesidad para financiar SPF
 - Recursos: 75% capacidad tributaria CCAA + aportación del Estado (año base 2007 -5.655 millones de euros- el índice de evolución del ITE)
 - Criterios de reparto: población ajustada



Modelo actual Fondos

- Fondo de Suficiencia

- Objetivo: cierre del sistema y mecanismo de actualización
- Recursos: actualización año base FSG por variación ITE
- Criterios de reparto: valor inicial se determina en comisión mixta y es objeto de regularización y evolución de acuerdo con la ley.



Modelo actual Fondos de convergencia

- Fondo de Cooperación

- Objetivo: equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta de CCAA
- Criterios de reparto: CCAA beneficiarias
 - PIB per cápita inferior a 90% de la media
 - Densidad de población inferior al 50% densidad media
 - Crecimiento de población inferior al 90% de la media, con densidad de población por km cuadrado resultante de multiplicar por 1,25 la densidad media de CCAA de régimen común



Modelo actual. Fondos de convergencia

- Fondo de Competitividad

- Objetivo: reforzar la equidad y eficiencia en financiación de las necesidades de los ciudadanos y reducir diferencias de financiación homogénea per cápita. Incentivar autonomía y capacidad fiscal y desincentivar capacidad fiscal a la baja
- Criterios de reparto: entre CCAA con financiación per cápita ajustada inferior a la media, según capacidad fiscal determinada legalmente, y en función de su población ajustada relativa.



Propuestas fondos

- Financiación competencias homogéneas en función de necesidades de gasto y su capacidad fiscal. Grado de nivelación: decisión política
 - Eliminación progresiva status quo
 - Creación de dos fondos: FBF y FNV
- Financiación de competencias no homogéneas, Fondo Complementario de financiación.



Aspectos institucionales

- AEAT y AT de CCAA
- Órganos de coordinación. Coordinación limitada
- Propuesta Administración tributaria integrada
 - Primer paso: consejo directivo de gestión del sistema tributario.
 - Segundo paso: única Administración tributaria de titularidad mixta



Conclusiones

- Revisión del sistema
- Sencillez y transparencia
- Eliminación de la regla de status quo
- Mayor corresponsabilidad fiscal y autonomía tributaria (imposición indirecta)
- Mayor equidad



Muchas gracias

Cristina.gherrera@ief.minhafp.es

