

“Cesta de impuestos”: Propuestas para mejorar la autonomía y corresponsabilidad

*ELEMENTOS PARA UN NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

S’Agaró, 11 y 12 de Febrero de 2016

Alain Cuenca

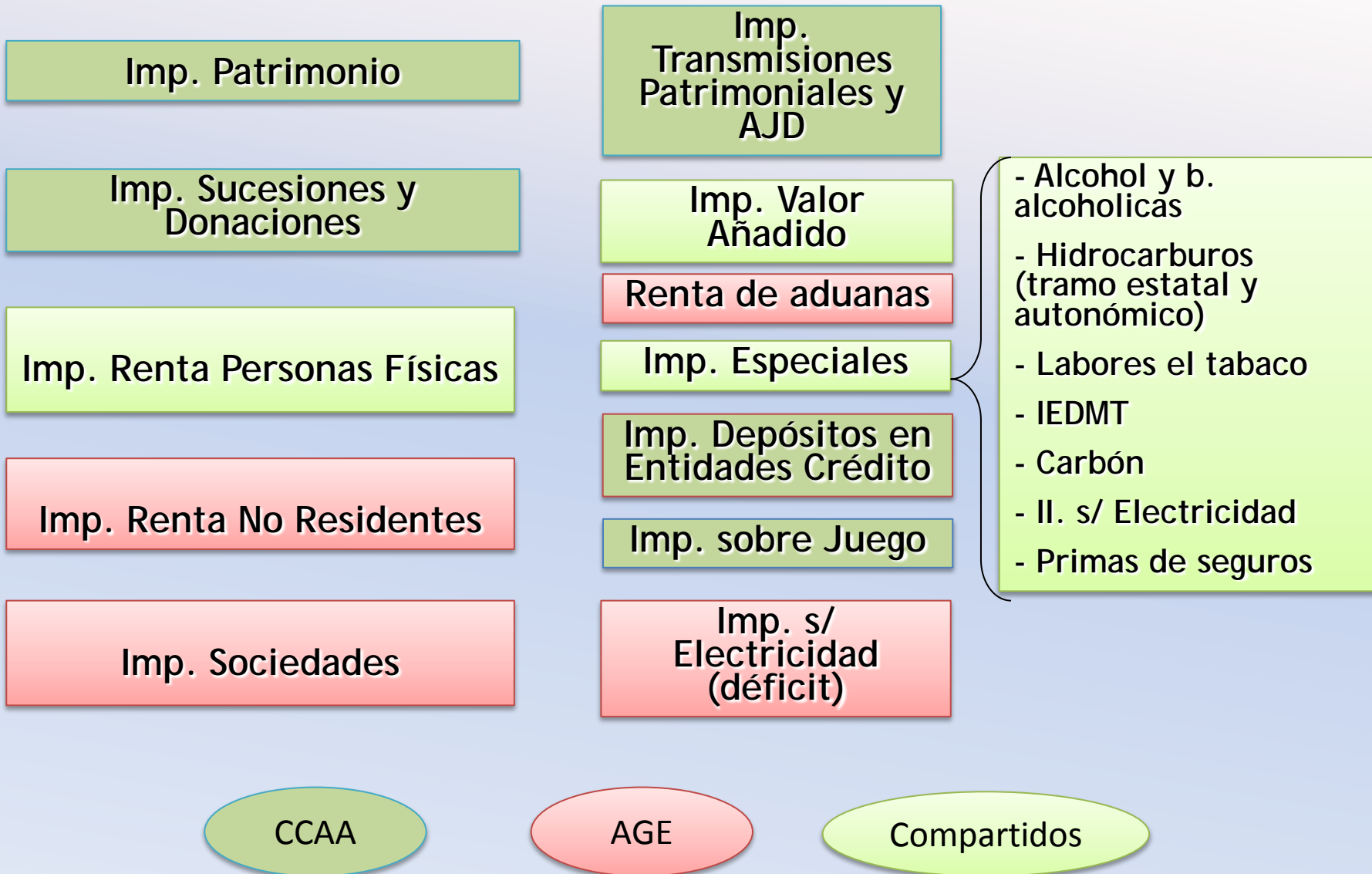
Universidad de Zaragoza

acuenca@unizar.es

Índice

- I. ¿Es suficiente el grado de autonomía tributaria de las CCAA?**
- II. Ejercicio de la corresponsabilidad fiscal en IRPF, ITPyAJD, ISD, IP**
- III. Propuestas para mejorar autonomía y corresponsabilidad**

I.- Sistema impositivo (reg. común)



I.- Tributos propios autonómicos

En 2015 existían 73 tributos propios autonómicos, casi cinco por CA, en muchos casos idénticos.

Entre otros:

- Establecimientos turísticos
- Contaminación atmosférica
- Instalaciones que inciden en el medio ambiente (p. ej. centrales nucleares)
- Saneamiento de aguas residuales
- Tierras infrautilizadas
- Grandes superficies
- Bolsas de plástico

Además, existen algunas singularidades en Canarias, Ceuta y Melilla (IGIC, AIEM, IPSI)

I.- Autonomía tributaria: 42%

Ingresos CCAA régimen común (2013)	Derechos Reconocidos Netos
I.R.P.F.	28,0%
I. sobre Sucesiones y Donaciones	2,4%
I. sobre el Patrimonio de las Personas Físicas	1,0%
Otros Impuestos directos	0,4%
I. Transmisiones Patrimoniales y Actos Jur. Docum.	4,9%
I. sobre el Valor Añadido	23,1%
I. Especiales	11,3%
Otros Impuestos	1,4%
Tasas, precios públicos y otros ingresos	3,8%
Transferencias corrientes	19,0%
Ingresos Patrimoniales	0,6%
Enajenación de inversiones reales	0,5%
Transferencias de capital	3,5%

II.- Corresponsabilidad en IRPF

- **Rendimiento cedido: 50%**
- **Entregas a cuenta en año n con liquidación en n+2**
- **Capacidad normativa:**
 - **Deducciones autonómicas**
 - **Tarifa en el tramo autonómico**
 - **Mínimo personal y familiar (+/- 10%)**



Rendimiento tarifa autonómica IRPF

(millones de euros)	Con ejercicio competencias normativas (1)	Sin ejercicio competencias normativas	Diferencia (2)	(2)/(1) %
2010	34.740,3	35.216,8	-476,5	-1,37%
2011	34.977,6	35.479,7	-502,1	-1,43%
2012	33.008,7	33.422,3	-413,6	-1,25%
2013	33.363,5	33.755,4	-391,9	-1,17%

Rendimiento IRPF 2013

C. Autónoma	Con ejercicio capacidad normativa	Sin ejercicio capacidad normativa	Diferencia	
Andalucía	4.172,7	4.160,2	12,6	0,30%
Aragón	1.113,1	1.113,9	-0,7	-0,07%
Asturias (Principado de)	876,0	876,7	-0,7	-0,08%
Balears (Illes)	828,6	834,4	-5,8	-0,70%
Canarias	1.140,3	1.174,8	-34,5	-3,02%
Cantabria	453,3	454,0	-0,7	-0,16%
Castilla y León	1.775,6	1.810,1	-34,5	-1,94%
Castilla-La Mancha	1.091,4	1.099,8	-8,3	-0,76%
Cataluña	7.391,1	7.402,4	-11,3	-0,15%
Comunidad Valenciana	2.884,2	2.918,6	-34,4	-1,19%
Extremadura	496,9	499,6	-2,7	-0,54%
Galicia	1.807,6	1.822,4	-14,8	-0,82%
Madrid	8.328,3	8.576,3	-248,0	-2,98%
Murcia (Región de)	763,8	765,0	-1,3	-0,16%
Rioja (La)	240,5	247,4	-6,9	-2,86%
Total	33.363,48	33.755,4	-391,9	-1,17%

Fuente: Liquidación del sistema de financiación de las CCAA de régimen común 2013



Cuota a pagar en el IRPF de 2016 en función del sueldo bruto y de la comunidad autónoma de residencia

En euros. Comunidades de régimen común

SUELDO BRUTO ANUAL	La comunidad donde se paga más				Por encima de la media				Por debajo de la media				La comunidad donde se paga menos				MEDIA
	Cataluña	Extremadura	C. Valenciana	Murcia	Aragón	Andalucía	Asturias	Baleares	Cantabria	Galicia	La Rioja	Canarias	C.- La Mancha	Castilla y León	Madrid		
12.000	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
14.000	862,7	802,6	859,7	782,5	782,5	782,5	782,5	762,4	762,4	762,4	762,4	762,4	762,4	762,4	762,4	783,6	
15.000	1.296,9	1.206,4	1.290,9	1.176,3	1.176,3	1.176,3	1.176,3	1.181,7	1.146,1	1.146,1	1.146,1	1.146,1	1.146,1	1.146,1	1.146,1	1.180,2	
16.000	1.611,7	1.510,8	1.604,2	1.476,3	1.476,3	1.473,7	1.473,7	1.493,0	1.439,2	1.437,8	1.439,2	1.439,2	1.439,2	1.439,2	1.439,2	1.479,2	
18.000	2.061,2	1.969,7	2.051,9	1.935,2	1.935,2	1.923,2	1.923,2	1.937,8	1.888,7	1.882,7	1.888,7	1.888,7	1.888,7	1.888,7	1.888,7	1.928,9	
20.000	2.510,7	2.428,6	2.499,5	2.394,1	2.394,1	2.372,7	2.372,7	2.382,6	2.338,2	2.327,5	2.338,2	2.338,2	2.338,2	2.338,2	2.338,2	2.378,5	
22.000	2.978,1	2.887,5	2.965,3	2.853,0	2.853,0	2.822,2	2.822,2	2.840,1	2.845,6	2.787,7	2.772,3	2.787,7	2.805,6	2.787,7	2.787,7	2.835,4	
25.000	3.745,0	3.648,6	3.729,9	3.614,1	3.614,1	3.569,3	3.607,0	3.633,5	3.534,8	3.521,4	3.534,8	3.572,5	3.534,8	3.522,6	3.504,5	3.592,4	
28.000	4.559,7	4.505,7	4.542,4	4.471,0	4.471,0	4.412,1	4.421,7	4.469,3	4.377,6	4.378,3	4.377,6	4.387,2	4.377,6	4.377,6	4.337,4	4.425,9	
30.000	5.102,9	5.095,7	5.084,0	5.042,2	5.042,2	4.974,0	4.964,9	5.026,5	4.939,5	4.949,6	4.939,5	4.930,4	4.939,5	4.880,6	4.829,6	4.982,7	
32.000	5.646,1	5.685,7	5.625,7	5.613,5	5.613,5	5.535,9	5.508,1	5.583,7	5.501,4	5.524,9	5.501,4	5.473,6	5.501,4	5.423,7	5.359,7	5.539,9	
35.000	6.460,8	6.570,7	6.438,2	6.470,4	6.470,4	6.420,4	6.322,8	6.442,9	6.344,3	6.423,9	6.344,3	6.288,3	6.344,3	6.238,5	6.154,8	6.382,3	
38.000	7.301,7	7.455,7	7.277,0	7.327,3	7.327,3	7.305,4	7.163,7	7.363,0	7.187,1	7.323,0	7.187,1	7.129,2	7.187,1	7.053,2	6.976,6	7.237,6	
40.000	7.938,2	8.065,2	7.912,6	7.966,1	7.958,8	7.911,0	7.800,2	7.985,5	7.809,2	7.935,3	7.768,5	7.765,7	7.767,2	7.617,2	7.601,9	7.853,5	
43.000	8.977,7	9.160,9	8.950,7	9.033,7	9.012,3	8.964,6	8.839,7	9.003,9	8.848,7	8.974,8	8.822,1	8.805,2	8.806,7	8.656,7	8.624,5	8.898,8	
45.000	9.701,2	9.923,4	9.673,2	9.776,7	9.745,5	9.697,8	9.563,2	9.712,7	9.572,2	9.698,3	9.555,3	9.528,7	9.530,2	9.380,2	9.336,3	9.626,3	
48.000	10.811,2	11.093,4	10.781,7	10.916,7	10.870,5	10.822,8	10.673,2	10.800,2	10.682,2	10.808,3	10.680,3	10.638,7	10.640,2	10.490,2	10.428,3	10.742,5	
50.000	11.551,2	11.873,4	11.520,7	11.676,7	11.620,5	11.572,8	11.413,2	11.525,2	11.422,2	11.548,3	11.430,3	11.378,7	11.380,2	11.230,2	11.156,3	11.486,7	
55.000	13.401,2	13.823,4	13.368,2	13.576,7	13.500,0	13.448,9	13.263,2	13.371,1	13.314,4	13.450,8	13.306,4	13.228,7	13.230,2	13.080,2	12.976,3	13.356,0	
60.000	15.305,7	15.773,4	15.270,8	15.476,7	15.475,0	15.348,9	15.167,7	15.258,6	15.214,4	15.400,8	15.206,4	15.169,6	15.080,2	14.984,7	14.852,6	15.265,7	
65.000	17.314,7	17.739,2	17.278,8	17.394,7	17.461,3	17.266,9	17.176,7	17.155,1	17.134,7	17.364,3	17.124,4	17.278,6	16.948,2	16.993,7	16.836,6	17.231,2	
70.000	19.514,7	20.039,2	19.477,8	19.694,7	19.686,3	19.566,9	19.376,7	19.242,6	19.484,7	19.614,3	19.424,4	19.578,6	19.198,2	19.193,7	19.011,6	19.473,6	
75.000	21.714,7	22.339,2	21.676,8	21.994,7	21.912,4	21.866,9	21.579,0	21.336,3	21.834,7	21.864,3	21.724,4	21.878,6	21.448,2	21.393,7	21.186,6	21.716,7	
80.000	23.914,7	24.639,2	23.875,8	24.294,7	24.162,4	24.166,9	23.829,0	23.561,3	24.184,7	24.114,3	24.024,4	24.178,6	23.698,2	23.593,7	23.361,6	23.973,3	
90.000	28.314,7	29.264,3	28.273,8	28.894,7	28.662,4	28.766,9	28.329,0	28.011,3	28.884,7	28.614,3	28.624,4	28.778,6	28.198,2	27.993,7	27.711,6	28.488,2	
100.000	32.714,7	33.914,3	32.671,8	33.494,7	33.214,7	33.366,9	32.959,6	32.513,5	33.636,9	33.114,3	33.224,4	33.404,7	32.698,2	32.393,7	32.061,6	33.025,6	
150.000	55.219,2	57.519,5	54.914,0	56.494,7	56.366,9	56.871,4	56.709,6	55.515,8	57.636,9	55.614,3	56.728,9	56.654,7	55.198,2	54.393,7	53.811,6	55.976,6	
200.000	78.623,7	81.269,5	77.606,3	79.494,7	80.093,0	80.871,4	80.560,7	78.968,0	81.636,9	78.114,3	80.728,9	79.904,7	77.698,2	76.393,7	75.561,6	79.168,4	
300.000	126.623,7	128.769,5	123.586,3	125.494,7	127.593,0	128.871,4	128.560,7	126.468,0	129.636,9	123.114,3	128.728,9	126.404,7	122.698,2	120.393,7	119.061,6	125.733,7	
400.000	174.623,7	176.269,5	169.566,3	171.494,7	175.093,0	176.871,4	176.560,7	173.968,0	177.636,9	168.114,3	176.728,9	172.904,7	167.698,2	164.393,7	162.561,6	172.299,0	
500.000	222.623,7	223.769,5	215.546,3	217.494,7	222.593,0	224.871,4	224.560,7	221.468,0	225.636,9	213.114,3	224.728,9	219.404,7	212.698,2	208.393,7	206.061,6	218.864,4	
600.000	270.623,7	271.269,5	261.526,3	263.494,7	270.093,0	272.871,4	272.560,7	268.968,0	273.636,9	258.114,3	272.728,9	265.904,7	257.698,2	252.393,7	249.561,6	265.429,7	
800.000	366.623,7	366.269,5	353.486,3	355.494,7	365.093,0	368.871,4	368.560,7	363.968,0	369.636,9	348.114,3	368.728,9	358.904,7	347.698,2	340.393,7	336.561,6	358.560,4	
1.000.000	462.623,7	461.269,5	445.446,3	447.494,7	460.093,0	464.871,4	464.560,7	458.968,0	465.636,9	438.114,3	464.728,9	451.904,7	437.698,2	428.393,7	423.561,6	451.691,0	
2.000.000	942.623,7	936.269,5	905.246,3	907.494,7	935.093,0	944.871,4	944.560,7	933.968,0	945.636,9	888.114,3	944.728,9	916.904,7	887.698,2	868.393,7	858.561,6	917.344,4	

La carga fiscal corresponde a un contribuyente soltero y sin hijos.

Fuente: Elaboración propia

DATOS: JAUME VIÑAS. GRÁFICO: ALEJANDRO MERAVALGIA / CINCO DÍAS

En Cinco Días (1-2-16) se publicó esta tabla comparativa para 2016: en la mitad de las CCAA la tarifa es superior a la media. En la otra mitad, inferior

II.- Corresponsabilidad en IRPF

- Globalmente, la corresponsabilidad se ha ejercido a la baja
- En 2015 y 2016 podría cambiar el signo debido a que no todas las CCAA replicaron la tarifa de la Ley 26/2014
- Las CCAA de Canarias, Madrid, La Rioja, Castilla y León, C. Valenciana lideran el ejercicio a la baja en IRPF
- Andalucía es la única que eleva la tributación en relación a la norma estatal

II- Tipos ITP y AJD 2015

C. Autónoma	TPO (inmuebles)	En vigor desde	AJD (Doc. Notariales)	En vigor desde
Cataluña	10%	2013	1,50%	2012
Galicia	10%	2013	1,50%	2013
Andalucía	Tarifa 8%-10%	2012	1,50%	2012
Asturias	Tarifa 8%-10%	2010	1,20%	2010
Cantabria	Tarifa 8%-10%	2013	1,50%	2013
La Rioja	7%	2002	1%	2004
R. de Murcia	8%	2013	1,50%	2010
C. Valenciana	10%	2013	1,50%	2013
Aragón	7%	1998	1%	2002
Castilla La Mancha	8%	2012	1,25%	2012
Canarias	6,50%	2005	0,75%	2005
Extremadura	Tarifa 8%-11%	2012	1,20%	2012
I. Baleares	Tarifa 8%-10%	2013	1,20%	2013
Madrid	6%	2014	0,75%	2014
Castilla y León	Tarifa 8%-10%	2013	1,50%	2013

II.- ITP y AJD

- En ITP 3 CCAA han seguido los tipos de IVA para bienes inmuebles (10%)
- Extremadura es la única CA que supera el tipo IVA para BI > 600.000€
- En 6 CCAA se aplica un tipo progresivo según el valor del inmueble que empieza en el 8%
- Madrid es la única comunidad que ha reducido el tipo ITP y AJD
- En AJD se ha elevado la presión fiscal motu proprio

II.- Recaudación ISD 2013

C. Autónoma	ISD	% s/ IRPF
Cataluña	298,3	4,0%
Canarias	54,7	4,8%
Comunidad Valenciana	142,9	5,0%
Madrid	424,8	5,1%
Murcia (Región de)	43,0	5,6%
Castilla-La Mancha	65,3	6,0%
Rioja (La)	17,9	7,4%
Castilla y León	134,0	7,5%
Balears (Illes)	65,3	7,9%
Andalucía	344,8	8,3%
Galicia	156,5	8,7%
Extremadura	54,0	10,9%
Aragón	123,8	11,1%
Asturias (Principado de)	121,2	13,8%
Cantabria	76,4	16,9%
Total	2.122,8	6,4%

Fuente: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/Tributos/Est>

II.- I. Sucesiones y donaciones

- Todas las CCAA ha ejercido sus competencias normativas a la baja
- El origen de la competencia fiscal a la baja se halla en las Comunidades forales
- Cataluña anuló su reforma de 2011, elevando la tributación por ISD a partir de 2014
- La Ley 26/2014 realizó la adecuación del Impuesto a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 3 de septiembre de 2014 (asunto C-127/12)

II.- Imp. Patrimonio 2015

C. Autónoma	Mínimo exento (supletorio 700.000 €)	Tipos marginales tarifa (en relación a la supletoria)
Cataluña	500.000	Superiores
Galicia	700.000	Superiores
Andalucía	700.000	Superiores
Asturias	700.000	Superiores
Cantabria	700.000	Iguales
La Rioja	700.000	Iguales
R. de Murcia	700.000	Superiores
C. Valenciana	700.000	Iguales
Aragón	500.000	Iguales
Castilla La Mancha	700.000	Iguales
Canarias	700.000	Iguales
Extremadura	700.000	Superiores
I. Baleares	700.000	Superiores
Madrid	700.000	Bonificación general 100%
Castilla y León	700.000	Iguales

II.- Imp. Patrimonio

- En 6 CCAA no se ha ejercido la capacidad normativa disponible en IP
- En 7 CCAA se ha elevado la tributación por el IP vía tarifa o menor mínimo exento
- En la CA de Madrid se ha ejercido a la baja, eliminando el pago
- En 2008 se recaudó en Madrid el 30,2% del IP de territorio común

III.- Diagnóstico

- La corresponsabilidad fiscal es un requisito esencial para un Estado descentralizado: si no hay autonomía en el ingreso, no puede haberla en el gasto
- La autonomía tributaria se ha ejercido principalmente a la baja o como “seguidoras”
- Hay unanimidad en la literatura para constatar que no se ha logrado suficiente ejercicio de la corresponsabilidad fiscal en CCAA de territorio común
- Sin embargo, con la crisis hemos visto algunos ejercicios relevantes al alza en IRPF e IP

III.- Propuestas de mejora

1. Incentivos a la corresponsabilidad
2. Acordar con los territorios forales que algunas normas fiscales se apliquen en toda España (ISD e IP)
3. Equilibrio entre competencia fiscal y suficiencia financiera:
 - i. Un mínimo de tributación en ISD y en IP
 - ii. Armonización de la tributación medioambiental
4. Mejora en la cesión del IRPF

III.- Incentivos corresponsabilidad

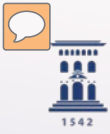
1. Fin de la “restricción presupuestaria blanda”: en 5 reformas del sistema (1986, 1992-93, 1996-98, 2001 y 2009) se han añadido recursos “gratis”
2. Retorno a la disciplina de los mercados: El FLA y la FF han vaciado de contenido el sistema de financiación. Hay que deshacerlos (suavemente) y regular los rescates como quiebras
3. Lealtad institucional: Se requiere construir una reputación de lealtad mutua (no basta un artículo en la Ley). Por ejemplo, el Estado debe evitar tomar medidas que no sean de su competencia (vacunas gripe A), los objetivos de déficit y deuda deberían respetar el tamaño de cada uno, etc...

III.- Mejoras en cesión IRPF

- Si una comunidad adopta una medida para 2016, se aplicará a los contribuyentes en 2017 y se soportará en las finanzas autonómicas en 2018. Se puede mejorar:
 - i. Acercando en el tiempo entregas a cuenta y liquidación definitiva
 - ii. Ajustando mejor las EC a normativa autonómica
 - iii. Aplicando retenciones sobre rendimientos del trabajo diferentes según domicilio fiscal
- IRPF estatal + IRPF autonómico: dividir el espacio fiscal y que convivan dos impuestos sobre la renta personal. Mejora de la responsabilidad, aunque mayores costes administrativos y de cumplimiento
- Cesión del 100% del IRPF: recuperar para el Estado IVA e IIEE a cambio de ceder la totalidad del rendimiento del IRPF a las CCAA

III.- Cesión 100% IRPF

- Los ingresos con capacidad normativa de las CCAA pasarían del 42% al 70% del total => mayor autonomía
- Clarificación de espacios fiscales (+ transparencia):
 - i. Los ingresos del Estado serían IVA, IS, IIEE (y cotizaciones sociales para la Seguridad Social)
 - ii. Los ingresos de las CCAA serían IRPF, ITPyAJD, ISD, IP
- La mejora en la transparencia contribuiría a un funcionamiento más eficaz de los mecanismos políticos de control, tanto a nivel autonómico como estatal
- Si se recuperara IVA e IIEE en territorios forales, se resolvería parte del problema de equidad territorial



Moltes gràcies!

Alain Cuenca
Universidad de Zaragoza
acuenca@unizar.es