



Valentí Pich Rosell

President del Consejo de Colegios de Economistas de España

FOTOMATON DE LA SITUACIÓ ACTUAL DEL FINANÇAMENT AUTONÒMIC

Introducció

Jacint, un mestre, un economista arrelat al territori, i obsessionat per la funció social de la professió.

Sento una profunda admiració professional i personal per les primeres generacions de llicenciats de la nostra professió. La seva opció acadèmica per una carrera *ex novo*, la seva visió del conjunt del que ha succeït amb la trepidant i meravellosa evolució de la nostra economia, el fet d'haver desglossat el terreny perquè, posteriorment, molts professionals poguéssim desenvolupar-nos en diferents i útils especialitats, o la seva digna i eficient labor, pública i privada, perquè, la marca «economista» sigui coneguda i reconeguda, em fa sentir una profunda admiració per tot això.

El conjunt de la professió econòmica i, per què no, el conjunt de la societat tenim i hem d'expressar un profund reconeixement a tota una generació d'economistes, de la qual l'amic i col·lega Jacint Ros és un digne representant.

En Jacint i la seva particular ironia. La seva obsessió per conèixer els interessos últims, o els motius, que expliquen el comportament dels diferents agents econòmics. La seva anàlisi dels fets econòmics financers o socials, des d'una perspectiva poc transitada. La seva voluntat de conèixer els matisos de la realitat de les coses.

L'economia la fan les persones, i la gaudeixen o se'n beneficien també les persones. En Jacint ho té molt clar tot això.

Les anècdotes, experiències, consells o ensenyaments que li devem, o li dec, a en Jacint són moltes. *Como muestra un botón*: encara recordo quan el professor i col·lega Jacint em va dir: «Valentí, deixa de criticar tant els impostos i la seva recaptació perquè tu vius d'ells!»

La gran crisi que acabem de patir, amb la derivada d'inestabilitat institucional i l'incompliment dels objectius de reducció del dèficit, que en bona part s'atribueix a les comunitats autònomes (CA), torna a donar intensitat al debat entorn del finançament de les comunitats autònomes, responsables de la prestació d'importants serveis, propis de l'estat del benestar. La sostenibilitat d'aquests serveis públics és avui una preocupació compartida per ciutadans i gestors polítics.

El sistema de finançament autonòmic, que en la seva última versió data de 2009, ha de ser revisat principalment per dos motius: primer, perquè el finançament dels serveis transferits a aquests ens, en general, sembla insuficient; i segon, per l'excessiva desigualtat en el finançament *per capita* entre CA, no només com a conseqüència del sistema foral, sinó també per la que es produeix entre CA de règim comú.

Caldrà tornar a parlar de diversos temes: dels recursos del sistema perquè compleixi amb el principi de suficiència i, per tant, dels tributs cedits, alguns dels quals tenen una regulació obsoleta; de la corresponsabilitat fiscal; de l'anivellació entre comunitats, i de la interpretació de la solidaritat. Així mateix, creiem que mereix la pena reflexionar sobre el model d'agències tributàries que volem i discutir els papers del Consell de Política Fiscal i Financera i del mateix Senat.

Normativa vigent

És la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, la que regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes, l'última modificació de la qual s'ha produït per la Llei orgànica 3/2009, de 18 de desembre, i segons la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament en les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb Estatut d'autonomia.

Aquesta norma estableix que les CA tenen competències en relació amb els impostos ceditos, tals com l'impost sobre la renda, l'impost sobre el patrimoni, l'impost sobre successions i donacions o l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats.

Les CA poden crear impostos propis que, a més, no paren de créixer i de generar situacions de conflicte resoltes per diverses vies, tals com la declaració d'inconstitucionalitat d'alguns tributs o la supressió o suspensió d'aquests tributs, en un panorama certament complex. A més, aquest tipus de tributació aporta una recaptació minsa a les arques autonòmiques en la majoria dels casos. La possibilitat de crear tributs per les CA és una matèria que no ha estat exempta de polèmica al llarg dels últims anys i, en l'actualitat, encara segueix plantejant nombrosos problemes, alguns dels quals s'han anat solucionant al llarg del temps i uns altres continuen sense resoldre's.

Una qüestió que cal tenir en compte és l'organització territorial de l'Estat, distingim entre territoris de règim comú i territoris de règim foral (Navarra i el País Basc). En aquestes autonomies forals, tots els seus impostos són propis, per la qual cosa tenen la seva pròpia normativa, recapten els seus tributs i realitzen una aportació global o contingent a l'Estat pels serveis prestats per aquest en aquests territoris.

Situació actual

La darrera reforma del sistema de finançament en les CA va afectar aspectes fonamentals del finançament autonòmic, entre els quals cal destacar l'ampliació de la cessió tributària a les comunitats —la participació en l'IRPF va augmentar del 33% al 50%, la participació en l'IVA va passar del 35% al 50% i la participació en els impostos especials de fabricació va augmentar del 40% al 58%—, l'aportació d'importants recursos addicionals per part de l'Estat i el disseny d'un complex sistema de transferències.

Tots aquests canvis es van estructurar entorn de quatre eixos bàsics: el reforç de les prestacions de l'estat del benestar, en el marc de l'estabilitat pressupostària; l'increment de l'equitat i la suficiència en el finançament del conjunt de les competències autonòmiques; l'augment de l'autonomia i la corresponsabilitat, i la millora de la dinàmica i estabilitat del sistema i de la seva capacitat d'ajust a les necessitats de despesa.

En termes d'equitat i suficiència, el model, segons el Consell de Política Fiscal, pretén «garantir que, dins del marc de suficiència global, els recursos financers per a la prestació dels serveis bàsics de l'estat del benestar serveixin perquè els citats serveis puguin ser prestats en igualtat de condicions a tots els ciutadans, independentment del seu lloc de residència, en termes de població ajustada o unitat de necessitat [...]. Aquesta garantia, inexistent actualment, és un dels elements fonamentals per aconseguir la compatibilitat entre els principis d'equitat i autonomia en un entorn descentralitzat i s'instrumentalitzarà mitjançant un Fons de Garantia de Serveis Públics Fonamentals.» Al mateix temps, es declarava que el sistema continuaria assegurant el finançament de totes les competències transferides a les comunitats autònomes, garantint que cap perdi recursos respecte al sistema anterior amb el canvi.

Per complir tots aquests objectius, es va dissenyar un complex sistema de transferències d'anivellació, articulat a través de quatre fons.

El Fons de Garantia de Serveis Públics Fonamentals (FGSPF), que té com a objectiu garantir que totes les comunitats puguin oferir un nivell similar en la prestació dels serveis públics fonamentals: sanitat, educació i serveis socials. Suposa un 80% dels recursos totals del sistema i es finança amb una aportació del 75% dels ingressos tributaris (normatius) de les comunitats autònomes i un 5% de recursos addicionals procedents de l'Administració de l'Estat.

El Fons de Suficiència Global (FSG), similar a l'anterior Fons de Suficiència (FS) del model vigent des de 2002 fins a 2009, té com a finalitat contribuir al finançament de totes les competències transferides i assegurar a cada comunitat autònoma el manteniment del *statu quo*, és a dir, que cap d'elles perdi recursos respecte als que rebia en el sistema anterior. El finançament a percebre de l'FSG més el 25% dels ingressos tributaris que les comunitats

retenen després de l'aportació a l'FGSPF suposa aproximadament un 16,5% dels recursos totals del sistema.

Dos fons de convergència (FCV): el Fons de Competitivitat, que el seu objectiu és reduir les diferències de finançament *per capita* entre comunitats, i el Fons de Cooperació, els recursos del qual es distribueixen entre les autonomies de menor renda *per capita* i aquelles que tinguin una dinàmica poblacional especialment negativa. Es financen amb recursos addicionals procedents de l'Administració de l'Estat i suposen el 3,5% dels recursos totals del sistema.

El model va introduir un principi d'equitat horitzontal, amb un criteri d'anivellació parcial, limitat al 75% dels ingressos tributaris, amb l'objectiu de garantir la igualtat en la prestació de determinats serveis públics fonamentals. No obstant això, malgrat la rellevància que es va voler atorgar a l'FGSPF i a la població ajustada com a unitat de necessitat en el repartiment de recursos, la clàusula de manteniment de l'*statu quo* i el repartiment amb criteris polítics dels fons addicionals que va aportar l'Estat en els dos primers anys de funcionament del sistema provoquen un repartiment final de recursos difícil d'explicar en termes d'equitat i contribueixen a mantenir unes diferències entre comunitats que no es corresponen amb les seves necessitats de despesa, tal com pot apreciar-se en el quadre 1.

Quan es va fer la reforma tributària de 2014 no va ser possible una reforma integral —es va modificar fonamentalment renda i societats— perquè en aquell moment no es podia escometre la del finançament autonòmic, però ara tampoc es donen recomanacions per reformar el sistema tributari en el seu conjunt i s'adopta una línia possibilista.

En definitiva, en honor de modernitzar el nostre sistema tributari i incentivar l'activitat econòmica, no s'ha d'escatimar cap esforç per intentar escometre una reforma global en aquest sentit, que introdueixi transparència i claredat, i de la qual es derivi una major eficiència de les administracions implicades, la qual cosa, possiblement, ajudarà a reduir tensions territorials i institucionals que en gens faciliten la convivència.

Model existent

El model de finançament autonòmic actual té en compte els tributs propis i els tributs cedits totalment o parcialment. Únicament els tributs propis i alguns cedits totalment són gestionats, liquidats, recaptats i inspeccionats per les CA.

Cal recordar que algunes CA han creat les seves pròpies agències tributàries, fonamentant-se en la Llei 23/2007 i d'acord amb la reforma dels seus estatuts d'autonomia. És el cas, fins al moment, de Catalunya, Cantàbria, Andalusia i les Illes Balears.

D'altra banda, l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT) segueix recaptant els tributs no cedits, com l'impost de societats; els cedits parcialment sense que les comunitats tinguin capacitat normativa, com l'IVA, i algun cedit parcialment i amb capacitat normativa per a les CA, com l'impost sobre la renda. A més, l'AEAT està descentralitzada a través de delegacions i administracions que cobreixen tot el territori.

Tirant curt, hi cabrien dos models: el vigent, amb una agència tributària estatal i agències autonòmiques que actuen en coordinació en determinats tributs i entre les quals existeix cert flux d'informació, i un model d'autonomia fiscal plena, caracteritzat perquè les CA assumeixen competències completes o molt àmplies en matèria de gestió tributària.

Naturalment cadascun d'ells té avantatges i inconvenients, però no podem perdre de vista que el que demanem a aquests organismes és relativament simple: assegurar el compliment fiscal i facilitar les obligacions tributàries als contribuents mitjançant serveis d'informació i assistència.

Els arguments a favor d'una agència tributària única i relativament centralitzada com la que tenim es concreten, referent al control tributari, per dues vies: primer, perquè és més senzill recaptar i manejar la informació, la qual cosa és bàsica si tenim en compte que pot mantenir una activitat administrativa intensiva en tecnologia i amb unes ràtios molt petites de contribuents/funcionari; i segon, perquè una organització gran pot enfrontar-se millor als reptes que exigeix controlar un frau cada vegada més sofisticat i globalitzat en què existeixen contribuents que operen en l'àmbit internacional, entre altres qüestions perquè bona part de les decisions es

prenen per càrrecs que tenen la suficient independència, pel fet de tenir el suport d'un òrgan fort i no estar sotmesos a la pressió que suposa la proximitat territorial.

Quanta l'assistència i informació al contribuent, amb un model com aquest, és més fàcil que sigui uniforme pel que fa al que visualitza el contribuent i als criteris d'aplicació dels tributs.

Precisament aquesta independència es podria reforçar si l'AEAT no estigués inclosa en l'organització del Ministeri d'Hisenda, el seu director fos nomenat pel Parlament i rendís comptes a aquest.

En un model d'autonomia fiscal plena de les agències autonòmiques, en el qual aquests òrgans tinguessin encomanada la recaptació i el control de tots els tributs, perquè aquestes labors no es ressentissin, caldria crear una espècie de consorci entre agències per a la transmissió immediata d'informació, realització de plans de gestió, inspecció i recaptació conjunts i coordinats, intentant unificar també les tasques d'informació i assistència al contribuent, perquè aquest no percebés diferents plataformes, mètodes i criteris.

En tot cas, amb un o altre tipus d'organització, i tot i que l'Agència Tributària espanyola suporta perfectament la comparació amb els països del nostre entorn, sens dubte existeix marge de millora. Segur que es pot avançar en l'organització del treball integrant àrees, fins i tot unificant en la mesura del possible la recaptació tributària i la de la Seguretat Social, especialitzant funcionaris, perfeccionant la segmentació de contribuents i aprofundint en la relació cooperativa.

Propostes de reforma del sistema de finançament

S'està demorant massa la reforma del sistema de finançament autonòmic, i cal que es realitzi al més aviat possible. La Conferència de Presidents Autonòmics celebrada el 17 de gener de 2017 va acordar crear, en el termini màxim d'un mes, una comissió d'experts integrada per persones proposades per l'Estat, les CA i les ciutats amb estatut d'autonomia, amb la finalitat de realitzar els treballs preparatoris per al disseny d'un nou model de finançament autonòmic. En compliment d'aquest acord, el Consell de Ministres va adoptar el passat 10 de febrer de 2017 l'Acord de constitució d'una comissió d'experts per a la revisió del model de finançament autonòmic.

En primer lloc, sembla necessari definir el nivell de despesa necessària per atendre els serveis transferits, tenint en compte les peculiaritats de cada territori, tals com la demografia o la geografia, atenent especialment a l'envelliment de la població i la dispersió d'aquesta població, factors que influeixen directament en la demanda i en el cost dels serveis.

Per tant, la reforma ha de partir d'un acord sobre quin ha de ser el volum total de recursos que l'Estat està disposat a posar a la disposició del sistema, però tenint en compte que, com tot sembla indicar, l'Estat haurà d'injectar més recursos perquè, des de l'última reforma del sistema, la despesa sanitària —a causa de l'increment de la demanda per l'envelliment de la població, entre altres factors, i la creixent sofisticació de la medicina— i, en menor mesura, la despesa en educació s'han incrementat.

Així mateix, caldrà quantificar, per l'índex de riquesa i grau de desenvolupament, a igualtat d'esforç fiscal, el volum de recursos tributaris que pot obtenir cada comunitat autònoma dels tributs cedits. Per a això hem de ser realistes, treballant amb les dades que tenim en aquests moments quan encara estem sortint d'una profunda crisi econòmica i, en conseqüència, recaptatòria. No es pot perdre de vista que aquesta situació ha tingut especial incidència en molts dels tributs lligats al finançament autonòmic que, molts d'ells, són dependents patològicament del sector immobiliari.

Quant als tributs, segurament caldrà revisar la seva cistella i plantejar-nos si un gravamen com el d'actes jurídics documentats, per exemple, té molt sentit en una economia desenvolupada com la nostra, si l'impost sobre el patrimoni o l'impost sobre successions i donacions no caldria redefinir-los en el marc de la tributació sobre la riquesa, sense que pugui ser aliè a l'anterior IBI, que no deixa de ser un impost sobre la riquesa immobiliària, o l'IRPF, que grava en algun cas rendes benvolgudes, la qual cosa, en definitiva, constitueix un altre gravamen sobre la riquesa.

Així mateix, caldrà redefinir la capacitat normativa de les CA en els diferents tributs cedits, en llaures a preservar el principi de corresponsabilitat fiscal sense que això produeixi desigualtats radicals de tributació en funció de la residència.

Finalment, en aquest camp seria convenient que l'Estat donés un marc normatiu comú a les principals figures de la tributació mediambiental, les quals ara mateix estan copades per tributs propis, amb fets imposables similars i, no obstant això, amb una regulació bastant diferent en unes o altres comunitats. Amb això s'unificaria la regulació dels elements essencials d'aquests tributs encara que se cedís totalment la recaptació a les autonomies i s'atorgués a aquestes certa capacitat normativa.

Perquè es pugui fer una correcta distribució dels recursos tributaris obtinguts per les CA i dels aportats per l'Estat central, caldrà revisar el concepte de població ajustada del model actual, que no respon a un estudi rigorós de necessitats, com s'ha realitzat en alguns països, perquè es reflecteixi millor el principi de necessitat. Es tractaria d'ajustar la població tenint en compte col·lectius que requereixen més despesa educativa, com els joves en edat escolar, o més despesa sanitària, com la gent gran, corregint per superfície i dispersió, però sense tenir en compte factors com la congestió o el diferencial de costos per l'IPC regional. Encara que només es fes un estudi rigorós d'aquesta variable, ja es podrien millorar algunes deficiències de la distribució que s'aplica.

Naturalment, en compliment del principi de solidaritat, algunes CA hauran de posar part d'aquests recursos a la disposició del sistema per redistribuir-los a les CA deficitàries i, probablement, l'Estat també haurà d'aportar recursos als fons de compensació entre comunitats. Aquests mecanismes d'anivellació haurien de ser el més senzills que sigui possible perquè el sistema sigui transparent i s'ha d'intentar respectar el principi d'ordinalitat.

Una possibilitat seria modificar els percentatges de distribució dels tributs autonòmics. Si en aquests moments cada comunitat autònoma solament reté el 25% d'aquests tributs i n'aporta el 75% a l'FGSPF, es podria estudiar la possibilitat d'incrementar, per exemple, fins a un 40%, la qual cosa es reserven per finançar les seves despeses i disminuir l'aportació a l'FGSPF fins a un 60% i l'Estat hauria d'incrementar la seva aportació de recursos addicionals per poder garantir els serveis públics fonamentals, i desapareixerien la resta de fons, el de suficiència i els de convergència. Això aconseguiria un sistema més simple i, per tant, més transparent (un sol fons repartit en funció d'una sola variable, la població ajustada).

Tot això hauria de venir acompanyat d'una regulació positiva del principi de lleialtat institucional perquè no quedi en una declaració d'intencions i se superi la seva existència com a mer principi retòric. Això es podria dur a terme estipulant que cada norma autonòmica que pugui incidir en la despesa pública o en els ingressos tributaris sigui objecte de mesurament, presa en consideració, publicació d'impactes i compensació, si escau.

Competències normatives dels tributs cedits

Impost sobre la renda

Els ens territorials tenen capacitat normativa sobre l'import del mínim personal i familiar aplicable per al càlcul del gravamen autonòmic, d'aquesta manera poden incrementar o disminuir, amb un límit màxim del 10%, les quanties establertes per als mínims per contribuent, descendents, ascendents i discapacitat. L'escala autonòmica amb l'únic límit és que haurà de ser progressiva i també poden regular sobre les deduccions tant per circumstàncies personals i familiars com per inversions no empresarials.

Impost sobre el patrimoni

Les comunitats poden regular les exempcions del patrimoni protegit dels discapacitats, el mínim exempt, el tipus de gravamen i les deduccions i bonificacions pròpies de la comunitat i complementàries a les de l'Estat.

La situació actual d'aquest impost és la que segueix: la Llei 4/2008, de 23 de desembre, va suprimir el gravamen per aquest impost en establir una bonificació del 100%, i això amb efectes l'1 de gener de 2008. El Reial decret llei 13/2011, de 16 de setembre, va restablir l'impost sobre el patrimoni, amb caràcter temporal, per a 2011 i 2012, i actualment tots els anys es torna a prorrogar aquest impost a través de les diferents lleis de pressupost.

Impost sobre successions i donacions

Les CA poden regular les reduccions de la base imposable i crear reduccions pròpies, sempre que responguin a circumstàncies de caràcter econòmic o social, que millorin les de la norma estatal, mitjançant l'augment de l'import

o del percentatge de reducció, l'ampliació de les persones que s'hi puguin acollir o la disminució dels requisits per poder aplicar-la, la tarifa, la quantia i coeficients del patrimoni preexistent i les deduccions i bonificacions de la quota.

Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats

En relació amb la modalitat de transmissions patrimonials oneroses, poden regular els tipus de concessions administratives, transmissions de béns mobles i immobles, constitució i cessió de drets reals sobre mobles i immobles, excepte els drets reals de garantia i arrendament de béns mobles i immobles, sobre les deduccions i bonificacions de la quota en relació amb els actes anteriors.

En relació amb la modalitat d'actes jurídics documentats, documents notarial, poden regular el tipus de gravamen dels documents notarial i les deduccions i bonificacions de la quota en relació amb aquests documents.

Situació actual dels tributs propis

Les autonomies de règim comú no poden establir impostos propis sobre totes aquelles qüestions que considerin, ja que tenen certes limitacions en l'establiment d'aquests impostos, recollides en la LOFCA (Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes), la qual, en els seus articles 4 i 6 (modificats per la Llei orgànica 3/2009, de 18 de desembre, de modificació de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes) reconeix com a recursos de les autonomies els impostos propis, taxes i contribucions especials —tal com ja s'havia considerat en la Constitució espanyola—, si bé s'estableixen certes limitacions a l'establiment de tributs propis. Així no poden establir tributs sobre fets ja gravats per les corporacions locals, no poden gravar negocis, actes o fets produïts en una altra CA, no poden suposar un obstacle per a la lliure circulació de persones, mercaderies o serveis i no poden establir impostos que recaiguin sobre fets imposables ja gravats per l'Estat.

En aquest context normatiu, les autonomies de règim comú han creat nombrosos impostos propis, relacionats amb fets imposables de diversa índole.

Però, què ocorre si les autonomies, fent ús de les seves facultats, creen impostos propis i, amb posterioritat, l'Estat crea un impost que recau sobre el mateix fet imposable? En aquest cas, com que l'Estat té la potestat tributària originària, pot establir tributs sobre fets imposables gravats per les autonomies, encara que haurà de compensar-les econòmicament. És a dir, si l'Estat estableix un impost sobre un fet imposable ja gravat per una autonomia, haurà de rescabalar-la econòmicament, instrumentant per a això les mesures de compensació o coordinació necessàries, i les autonomies hauran de deixar de recaptar aquest impost.

Per exemple, això és exactament el que ha ocorregut en els últims anys. Així, el 2012, a través de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, l'Estat va crear l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit per assegurar un tractament fiscal harmonitzat al sistema financer, —segons s'indica en l'exposició de motius de la llei esmentada— al tipus del 0%, per la qual cosa no es recaptava res per aquest impost (encara que, amb posterioritat, i amb efectes des de l'1 de gener de 2014, s'ha establert un tipus de gravamen del 0,03% destinat a les CA en què radiqui la seu central o les sucursals dels contribuents en les quals es mantinguin els fons de tercers gravats).

Les modificacions en els tributs propis, tant derivades de la creació com de la supressió d'aquests, han conformat un panorama tributari complex i en constant moviment, ja que els projectes de llei de creació de tributs propis són abundants. Així, per citar-ne alguns exemples, el 2013 les Illes Balears va aprovar un projecte de llei de mesures tributàries per a la sostenibilitat financera de les Illes Balears que preveia la creació de tres nous tributs (impost sobre els envasos de begudes, impost sobre el dany mediambiental causat per grans àrees de venda i impost sobre el dany mediambiental derivat de la utilització de vehicles d'arrendament sense conductor) i que, finalment, no va ser aprovat. El 2016 va crear l'impost sobre les estades turístiques i el 2018 ha augmentat la tarifa per incrementar els recursos que es poden utilitzar en el turisme sostenible i també s'ha modificat la bonificació de la quota per a la temporada baixa i, d'aquesta manera, limitar l'efecte de l'augment de la tarifa a la temporada alta.

Esment especial mereix Catalunya, ja que ha creat el 2017 quatre nous tributs: l'impost sobre el risc mediambiental de la producció, manipulació i transport, custòdia i emissió d'elements radiotòxics; l'impost sobre begudes

ensucrades envasades; l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica, i l'impost sobre els actius no productius de les persones jurídiques. Aquest últim impost grava la tinença per part de les esmentades persones jurídiques de determinats actius no productius situats a Catalunya.

D'altra banda, Catalunya ha vist com s'ha declarat inconstitucional —a través de la sentència de 6 de juliol de 2017— l'impost sobre la provisió de continguts per part dels prestadors de serveis de comunicacions electròniques i de foment del sector i la difusió de la cultura digital, mentre que les limitacions constitucionals a les CA per establir els seus propis impostos suposen la nul·litat d'un tribut en el qual el fet imposable coincideix amb el de l'IVA, i, per tant, existeix, segons el Tribunal Constitucional, una identitat objectiva.

Tot aquest panorama complica el coneixement real i exacte de la tributació pròpia, ja que la normativa aplicable a cadascun dels tributs propis aprovat per les CA, en la majoria dels casos, es troba molt dispersa. Si bé és cert que, en nombroses ocasions, s'aprofita la Llei de mesures fiscals per crear els nous impostos propis, en altres casos, es regulen en altres normes aprovades al llarg de l'any. A més, no totes les autonomies han optat per elaborar un text refós que reculli la tributació pròpia (algunes excepcions són les d'Aragó, per als impostos ambientals, o Extremadura, per a tots els tributs propis, o Astúries).

No obstant això, en nombroses ocasions, la recaptació obtinguda per certs tributs propis probablement no cobreix els costos de gestió d'aquests tributs, donada l'escassa quantia percebuda.

En algunes ocasions s'estableixen impostos que graven simultàniament diversos fets imposables de caràcter mediambiental, la qual cosa dificulta conèixer amb certesa la recaptació que s'obté per cada fet imposable. Un exemple, encara que no l'únic, podria ser l'impost sobre activitats que incideixen en el medi ambient de la Comunitat Valenciana, que grava la producció d'energia elèctrica, l'emmagatzematge de substàncies perilloses i l'emissió de gasos a l'atmosfera.

Annexos

Annex I: tendències normatives dels tributs cedits i situació actual

Impost sobre la renda

Pel que fa als mínims personals i familiars, les úniques CA que han regulat alguns mínims personals diferents dels de la normativa estatal, incrementant-los, són les Illes Balears, Madrid i La Rioja.

Si tenim en compte la tarifa, hem de comparar les de les CA amb l'estatal, que té cinc trams amb tipus que van des del 9,50% al 22,50%. En aquest cas, solament Castella-la Manxa té una tarifa exactament igual a l'estatal; les altres són difícils de comparar perquè en molts casos no coincideixen ni en el nombre de trams. El tipus mínim més baix és el 9,5% (19% agregat) que és l'aprovat per totes les comunitats, amb les excepcions següents: 10% (19,5% agregat) a Andalusia, Aragó, Astúries, Múrcia i Comunitat Valenciana, i el 12% a Catalunya (21,5% agregat). El tipus màxim es mou entre el 21% de Madrid (que dona un agregat del 43,5%), el 21,5% de Castella i Lleó i el 25,5% (agregat 48%) d'Andalusia, Astúries, Cantàbria, Catalunya, La Rioja i la Comunitat Valenciana. Els tipus agregats, per tant, oscil·len entre el 19% i el 48%. Als territoris del País Basc el mínim és el 23% i el marginal màxim el 49%. A Navarra tenen una tarifa amb tipus del 13% al 52%.

Les deduccions per circumstàncies personals i familiars es regulen amb gran profusió, estan generalitzades les aplicables a contribuents o familiars discapacitats, naixement o adopció, adquisició o lloguer d'habitatge i inversió en empreses de nova o recent creació. Aquestes deduccions generalment estan condicionades al fet que no se sobrepassin determinats imports de base liquidable o al fet que el contribuent es trobi en unes determinades circumstàncies, com poden ser la discapacitat, la joventut o formar part d'una família nombrosa.

Pel que fa als territoris forals del País Basc, cadascun d'ells regula un impost sobre la renda propi, si bé, en alguna mesura, estan harmonitzats entre ells i, en alguns aspectes, amb part de la normativa de territori comú.

Impost sobre el patrimoni

El mínim exempt s'aplica per defecte en 700.000 € i solament s'ha regulat un d'específic rebaixat a Aragó (400.000 €), Catalunya i Extremadura (500.000 €) i la Comunitat Valenciana (600.000 €). En alguna comunitat s'incrementa el mínim per a contribuents discapacitats.

Per defecte s'aplica la tarifa estatal, amb vuit trams i tipus des del 0,2 % al 2,5 %, excepte en les comunitats següents, que n'han establert la pròpia: Andalusia, Cantàbria i Galícia (0,24 %-3,03 %); Astúries (0,22 %-3 %); les Illes Balears (0,28 %-3,45 %); Catalunya (0,21 %-2,75 %); Extremadura (0,3 %-3,75 %); regió de Múrcia (0,24 %-3 %) i la Comunitat Valenciana (0,25 %-3,12 %).

En les deduccions i bonificacions és la Comunitat de Madrid la que té una bonificació del 100 %, per la qual cosa cap contribuent d'aquest territori ha de pagar l'impost (recordem que han de presentar autoliquidació els contribuents amb béns i drets amb un valor que superi els 2.000.000 €), i la Comunitat de La Rioja aplica una bonificació del 75 %.

Impost sobre successions i donacions

Vegem quina és la situació actual de les successions.

Els successors del grup I (descendents i adoptats menors de vint-i-un anys) els podem agrupar en dos blocs. D'una banda, en les comunitats on solament paguen imports simbòlics; és el cas d'Astúries, les Illes Balears, les Canàries, Castella-la Manxa, Galícia, Extremadura, Madrid, Múrcia i La Rioja, així com els territoris forals. I un segon grup de territoris on no paguen si no superen determinats límits, com és el cas d'Andalusia (límit d'1.000.000 € de la base imposable), Castella i Lleó (400.000 €) o Aragó, on els menors d'edat tenen una reducció del 100 %, encara que amb un màxim de 3.000.000 €. Cantàbria regula una bonificació del 100 %, si les bases imposables són inferiors a 100.000 €, Catalunya regula una bonificació del 99 % al 20 % i inversament proporcional a la base imposable. A la Comunitat Valenciana la bonificació és del 75 %.

Si atenem als successors del grup II (cònjuge, descendents, ascendents i adoptats de vint-i-un anys o més anys), les comunitats que, pràcticament,

alliberen de tributació a aquest grup són, a més dels territoris forals del País Basc (tributen a l'1,5%), les Canàries, Extremadura, Madrid, Múrcia i La Rioja.

Cal indicar que comunitats com Andalusia o Castella i Lleó deixen gairebé sense tributació els contribuents amb bases menors d'1.000.000 € i 400.000 €, respectivament. Aragó estableix una bonificació del 65% només per a bases que no superin els 100.000 €. A Astúries no es graven aquestes herències quan la base imposable no supera els 300.000 € i s'aplica una tarifa del 21,25% al 36,50%. A Cantàbria s'aplica una bonificació en general del 90%. A Galícia la tarifa per a aquests familiars, a més d'una reducció de 400.000 €, té tipus del 5% al 18%, molt per sota de l'estatal, que arriba fins al 34%. Catalunya aplica bonificacions decreixents del 99% al 20% i inversament proporcionals a la base imposable. A la Comunitat Valenciana la bonificació és del 50%. A les Illes Balears la tarifa és de l'1% al 20%, aplicant-se el primer tipus fins a bases de 700.000 €. A Castella-la Manxa s'apliquen bonificacions del 100% al 80% (aquesta última per a la base liquidable que excedeixi de 300.000 €).

Vegem quina és la situació actual de les donacions.

En els grups I i II s'estableix una bonificació del 99% a Madrid i Múrcia i del 99,9% a les Canàries. A Castella-la Manxa s'aplica una bonificació des del 95% al 85% (a partir aquesta última de 240.000 €). A La Rioja la deducció és del 99% en general, o del 98% si la base liquidable supera els 500.000 €. A les Illes Balears solament es paga el 7% de la base liquidable. A Aragó existeix una reducció del 65%, però solament per a bases menors de 75.000 €. Catalunya i Galícia han establert una tarifa per a aquestes donacions entre parents propers amb tipus del 5% al 9%.

Altres beneficis fiscals a tenir en compte que regulen les CA són els següents.

La reducció en la successió d'empresa familiar, que pràcticament totes les comunitats han previst alguna cosa sobre aquest tema. En molts casos es millora el percentatge del 95% fins al 99%, es redueixen els anys de manteniment de l'adquisició, etcètera. La donació d'empresa familiar, no totes les autonomies com en el cas anterior, però sí bastantes han incrementat el percentatge de reducció i suavitzat els requisits.

La reducció per adquisició *mortis causa* de l'habitatge es millora en bastantes comunitats amb augment del percentatge de reducció o reduint el període de manteniment. S'estableixen beneficis fiscals en certes comunitats quan es dona habitatge, sòl per edificar habitatge o diners per adquirir habitatge.

Moltes comunitats han millorat les reduccions a discapacitats.

La tarifa aplicable a adquisicions *mortis causa* a Galícia té tipus del 5% al 18%, a les Illes Balears del 1% al 20% i a Catalunya del 7% al 32%. A Andalusia i Múrcia els trams són semblats a la tarifa estatal (7,65% a 34%), però se n'han incrementat els dos últims, que han arribat a un marginal màxim del 36,5%. A Astúries està entre el 21,25% i el 36,50%. Per a donacions a parents propers, tant Catalunya com Galícia tenen una escala amb tipus entre el 5% i el 9% i Astúries entre el 2% i el 36,50%.

Impost sobre transmissions patrimonials oneroses (TPO) i actes jurídics documentats (AJD)

A continuació, analitzem la situació actual de la modalitat de transmissions patrimonials oneroses.

Moltes comunitats estableixen tipus reduïts per a l'adquisició d'habitatge habitual per col·lectius com joves, famílies nombroses o persones discapacitades; així mateix estableixen tipus reduïts per a adquisicions d'immobles en els quals és possible la renúncia a l'exempció en IVA i no s'opti a això.

Si atenem al tipus per a transmissions d'immobles i drets reals sobre aquests que s'aplicava fins fa poc en la major part de les comunitats, era el 7%, però això ha canviat i solament ho aplica La Rioja, a més dels territoris del País Basc. Més baix el tenen les Canàries, 6,5%, i Madrid l'estableix en el 6%, igual que el tipus vigent en la comunitat foral de Navarra. Més elevat el té Múrcia, el 8%, Castella-la Manxa, 9%, i a Cantàbria, Galícia i la Comunitat Valenciana el tipus és el 10%. A Catalunya s'aplica una tarifa de dos tipus: 10-11%. A Andalusia, Aragó, Astúries, Castella i Lleó i Extremadura s'apliquen tarifes amb dos o tres trams que, partint del 8%, arriben fins al 10% (11% a Extremadura i les Illes Balears).

A continuació, analitzem la situació actual de la modalitat d'actes jurídics documentats.

S'estableixen tipus reduïts en moltes comunitats per a les escriptures que documentin préstecs hipotecaris per a l'adquisició d'habitatge o la mateixa adquisició d'habitatge nou per col·lectius com joves, famílies nombroses o persones discapacitades. En molts casos, s'incrementa el tipus quan s'adquireixen immobles i es renuncia a l'exempció de l'impost sobre el valor afegit.

El tipus més baix per a documents notarials en territori comú és el 0,75%, que s'aplica a les Canàries i a Madrid. L'1% ja solament l'aplica La Rioja. L'1,2% és l'utilitzat a Astúries i les Illes Balears. A Andalusia, Aragó, Cantàbria, Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Catalunya, Extremadura, Galícia, Múrcia i la Comunitat Valenciana és l'1,5%.

Annex II: quadres i gràfics

En el quadre 1 i en el gràfic 1 se sintetitza la dinàmica del funcionament del sistema de finançament, a partir del repartiment dels diferents fons que el configuren, en l'exercici de 2013, últim liquidat.

Com a element de comparació s'ha considerat el finançament per habitant ajustat (FT) i els resultats s'han homogeneïtzat, i s'ha restat de la participació en l'FSG les quantitats que corresponen al finançament de competències singulars de les diferents comunitats autònomes.

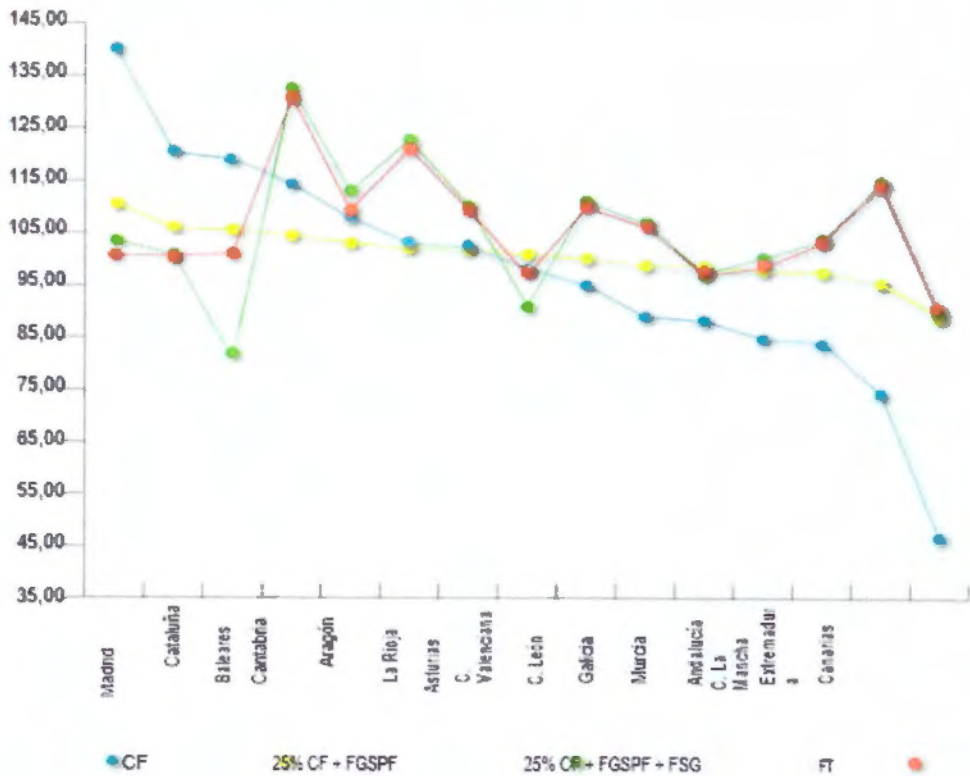
QUADRE 1

<i>Comunitat autònoma</i>	<i>Capacitat fiscal (CF)</i>	<i>25 % CF+FGSPF</i>	<i>25 % CF+FGSPF + FSG</i>	<i>FT</i>
MADRID	140,97	109,4	102,03	99,07
CATALUNYA	119,62	104,5	99,24	98,93
ILLES BALEARS	118,35	104,21	78,14	99,39
CANTÀBRIA	113,41	103,08	132,55	130,6
ARAGÓ	106,6	101,52	112,01	108,2
LA RIOJA	101,41	100,32	122,28	120,4
ASTÚRIES	100,8	100,18	109,09	108,2
C. VALENCIANA	96,43	99,18	88,81	95,01
CASTELLA I LLEÓ	93,04	98,4	109,85	108,7
GALÍCIA	86,72	96,95	105,54	104,8
MÚRCIA	85,91	96,77	95,29	95,1
ANDALUSIA	82,27	95,93	98,66	96,46
CAST.-LA MANXA	81,55	95,77	101,95	101,6
EXTREMADURA	71,13	93,37	113,76	113,1
CANÀRIES	42,22	86,74	86,67	87,03

FONT: Extret de l'informe del Consell General d'Economistes «Finançament autonòmic de règim comú: una reforma necessària».

GRÀFIC 1

Funcionament del sistema de finançament autonòmic l'exercici 2013



FONT: Extret de l'informe del Consell General d'Economistes «Finançament autonòmic de règim comú: una reforma necessària».

L'efecte reordenació» induït pel funcionament dels mecanismes d'anivellació s'aprecia de forma nítida en el quadre 2. El sistema resulta especialment arbitrari, ja que es poden trobar tots els supòsits possibles. Regions amb capacitat fiscal superior a la mitjana mantenen —o fins i tot milloren— els seus resultats després de l'anivellació, mentre unes altres els empitjoren. En l'altre extrem, CA amb capacitat fiscal inferior a la mitjana continuen per sota d'aquesta després de l'anivellació, mentre unes altres milloren els seus resultats.

QUADRE 2

«Efecte reordenació» induït pels mecanismes d'anivellació del model de finançament en l'exercici 2013 (en índex sobre la mitjana per habitant ajustat = 100)

Comunidad Autónoma	Ingresos tributarios	Posición	Financiación normativa homogénea	Posición
MADRID	135,57	1	95,27	11
CATALUNYA	117,93	2	97,53	10
BALEARES	117,80	3	98,93	9
CANTABRIA	114,71	4	132,13	1
ARAGÓN	114,00	5	115,67	5
ASTURIAS	106,97	6	114,78	6
LA RIOJA	104,65	7	124,25	2
C. LEON	101,29	8	118,30	4
GALICIA	93,47	9	112,91	7
C. VALENCIANA	92,61	10	91,24	14
C. LA MANCHA	86,17	11	107,33	8
MURCIA	84,28	12	93,29	13
ANDALUCÍA	79,79	13	93,55	12
EXTREMADURA	76,05	14	120,87	3
CANARIAS	42,95	15	88,53	15

FONT: Extret de l'informe del Consell General d'Economistes «Finançament autonòmic de règim comú: una reforma necessària».