



Instituto de Estudios Fiscales

## 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**
- Autonómico: 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](mailto:Cristina.gherrera@ief.minhafp.es)

