

INFORME PREVIO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS ECONÓMICAS, FISCALES Y ADMINISTRATIVAS.

El Anteproyecto de Ley, arriba reseñado, fue remitido al Consejo con fecha de registro de entrada de 24 de septiembre de 1997, por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León.

VISTO que la citada Consejería, en su oficio remisorio, solicita su tramitación por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 36 del Reglamento del Consejo y motiva la urgencia, procede su tramitación por esa vía abreviada.

VISTO que la Consejería remitente solicita el Informe limitándolo a los preceptos que tienen contenido económico y/o social, es los artículos 3º y 4º del Anteproyecto.

El presente Informe, se tramitó por el procedimiento de urgencia, aprobándose por la Comisión Permanente del Consejo, en sus sesión del día 30 de septiembre de 1997.

ANTECEDENTES

Constituyen antecedentes normativos del Anteproyecto que se informa:

A/ Estatales:

- La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, (LOFCA).
- La Ley 30-12-1996, de Cesión de Tributos del Estado y Medidas Fiscales

Complementarias.

- Resolución de 26 de marzo de 1997, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, por la que se ordena la publicación del Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001.

- Ley Orgánica 3/1996 del 27 de diciembre, por la que se modifica parcialmente la Ley Orgánica 8/1980 de financiación de las Comunidades Autónomas.

- Ley 30/1997, de 4 de agosto, de modificación del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

B/ De Derecho Autonómico:

- La Ley 27-12-1984 de la Comunidad Autónoma de Murcia sobre imposición sobre Juegos de Suerte.

- La Ley de 1985 de Valencia.

- La Ley 5-01-1987 de Cataluña, sobre Recargo sobre la Estatal que Grava las Máquinas Tragaperras.
- La Ley 26-10-1988 de Cantabria, sobre Juego. Tributación de los de Suerte, Envite o Azar.
- La Ley 14-12-1989 de Castilla-La Mancha, sobre Juego. Tributación de los de Suerte, Envite o Azar.
- La Ley 29-11-1990 de Baleares, sobre Tributación de los Juegos de Suerte, Envite o Azar.
- La Ley 29-12-1990 de Asturias, sobre Presupuestos del Principado para 1991.
- La Ley 19-6-1991 de Galicia, sobre Juegos. Tributación.
- La Ley 16-10-1992 del País Vasco, sobre Impuesto sobre el Juego del Bingo, y Recargo de Tasa sobre el Juego a través de Máquinas o Aparatos Automáticos.
- La Ley 27-12-1994 de la Comunidad de Madrid, sobre Tributación sobre Juegos de Suerte, Envite y Azar, modificada por la Ley 5/1996.

OBSERVACIONES GENERALES

PRIMERA.- Nuevo Marco de Financiación Autonómica.

La norma sobre la que se informa se inscribe en el ámbito de ensanche normativo que por Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, del Consejo de Política Fiscal y Financiera instaura un nuevo método de financiación a aplicar en el periodo 1997-2001, terminando con el sistema de transferencias que cubría cerca del 80% de los ingresos de las Comunidades Autónomas.

A partir de la Ley Orgánica 3/1996 y de la Ley 14/1996, de Cesión de Tributos del Estado y Medidas Fiscales Complementarias (sobre la que ha de advertirse que está recurrida por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Canarias, y admitidos los recursos a trámite por el Tribunal Constitucional), inicia un modelo que se caracteriza en lo fundamental, por la atribución a las Comunidades Autónomas de dos nuevas competencias: por una parte, atribuyéndolas competencias normativas sobre los tributos cedidos, (en virtud del principio de corresponsabilidad); y por otra, sobre la cesión de un tramo del IRPF (el 15% en un primer momento, que una vez cumplidos determinados requisitos alcanzará el 30%). Estas facultades abren nuevas posibilidades de actuación político-financiera a los Gobiernos Regionales.

Concretamente los impuestos que pueden ser cedidos a nuestra Comunidad Autónoma son (art.11 L.O. 3/1996): (a) Patrimonio, (b) Sucesiones y Donaciones, (c) Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, (d) la imposición general sobre las ventas en la fase minorista, (e) los impuestos sobre los consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales, (f) los tributos sobre el Juego; a los que hay que añadir desde el uno de enero de 1997 (g) la cesión parcial del IRPF con el límite máximo del 30% (15% hasta la asunción de las competencias plenas en educación).

Para Castilla y León, la Ley específica que desarrolla esta sesión, es la Ley 30/1997 modificadora del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que fija el alcance y condiciones de la cesión, concretamente establece en su artículo primero letras **a** y **g** la cesión del tramo del IRPF y de los tributos sobre el juego, ampliando el ámbito de los tributos cedidos por el Estado y atribuyendo capacidad normativa sobre todos ellos.

SEGUNDA.- Utilización de la Capacidad Normativa.

Lo reciente de esta nueva capacidad normativa hace que sean las Leyes de Presupuestos para 1998 la primera oportunidad que las Comunidades Autónomas van a tener de utilizar estos nuevos instrumentos normativos en su política financiera en uso de su autonomía.

En el **Anexo** que se incorpora al presente Informe, puede observarse la situación a la que se había llegado por las Comunidades Autónomas en aplicación del sistema de “recargos”, única posibilidad de incrementar las cuotas con la que contaban antes de que tuvieran competencia normativa en relación a los tributos sobre el juego.

Respecto a la competencia parcial sobre el IRPF, sin duda el impuesto de incidencia más directa en el contribuyente, más personalizado y al que se confía en buena medida el principio de solidaridad y redistribución de la riqueza, a nadie se le escapa el especial cuidado con que ha de manejarse esta facultad por el Ejecutivo Regional.

Conscientes de ello, los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas están siendo cautos en su utilización. Hasta donde el Consejo ha podido conocer ninguna Comunidad tiene previsto ejercer modificaciones en la tarifa del IRPF para 1998, aunque sí en su capacidad para ejercer competencias normativas en materia de deducciones.

TERCERA.- El IRPF como Tributo Parcialmente Cedido.

La cesión de este tramo del IRPF, al igual que en otros tributos cedidos, incluye la capacidad normativa sobre la cuota autonómica, lo que permite al gobierno regional modificar el mínimo exento, el número de tramos (si bien deben mantener la misma progresividad de la escala estatal), tipos para las declaraciones individuales y conjuntas aplicables a la base liquidable regular (con un límite de variación de un $\pm 20\%$ respecto a la cuota que resultaría de aplicar a la misma base la tarifa complementaria individual o conjunta, respectivamente) y, por otra parte, establecer nuevas deducciones específicas para esta parte de la cuota. Este es el primer ejercicio fiscal en el que esta capacidad normativa puede ser utilizada para el tramo cedido del IRPF, pese a que desde 1995 ya se recibía el 15% de la recaudación que por este impuesto se obtenía en nuestra Comunidad Autónoma.

La financiación que la Comunidad Autónoma obtiene por el IRPF es a través del 15% del importe real de las cuotas líquidas declaradas por los residentes en el territorio de la Comunidad Autónoma en cada ejercicio fiscal, sujeta no obstante a un límite máximo y mínimo garantizado. Como consecuencia de ello, Castilla y León percibirá la parte correspondiente de las retenciones, pagos fraccionados e ingresos a cuenta del impuesto realizados por sus residentes.

Esta capacidad normativa autonómica no afecta, por tanto, entre otros aspectos, al cálculo de la base imponible ni a la liquidable, que son comunes para el IRPF estatal y autonómico; tampoco puede regular los tipos de gravamen autonómicos de las rentas irregulares.

Estas competencias normativas, de acuerdo a esta ley, entre otros principios enunciados, no deben dar lugar a una "presión fiscal efectiva global" distinta a la del resto del territorio nacional.

CUARTA.- El IRPF en la Financiación de la Comunidad Autónoma.

La recaudación a través de estos impuestos supuso en 1996 unos ingresos de 89.068,4 millones de pesetas (41.218,7 tributos cedidos, 6.560,9 tasas afectas, 41.289,5 correspondientes al 15% del IRPF de acuerdo a las previsiones de la AEAT) lo que representa el 21,6% del presupuesto de la Administración Regional en ese mismo año. A partir de 1998, la recaudación del IRPF cedido dependerá de la evolución de la renta de la región, de la mejora de la gestión tributaria y del importe de las nuevas deducciones.

QUINTA.- Deducciones Autonómicas.

Es preciso recordar que el IRPF afecta no sólo a la tributación de las familias, sino también a profesionales y pequeños negocios; de hecho, el IRPF es utilizado como un instrumento más a la hora de poner en marcha medidas encaminadas a dinamizar el sector productivo de la economía. Para salvaguardar la exclusividad en materia de fiscalidad empresarial que mantiene el Estado, la cesión parcial del IRPF únicamente permite deducciones de la cuota autonómica sólo cuando estas tengan carácter familiar y personal, por inversiones no empresariales y por aplicación de la renta (Ley 14/1996 art.13).

Por ello, en el capítulo de deducciones de la cuota, se reconoce a las Comunidades Autónomas capacidad para crearlas, dentro de los límites establecidos en la regulación estatal para las mismas, y siempre y cuando la cuota líquida de la parte autonómica no llegue a ser negativa. Por tanto, estas pueden referirse a:

- deducciones familiares y personales (descendientes, ascendientes, por edad, por minusvalía)

- deducciones por gastos personales (enfermedad, alquiler de vivienda habitual, custodia de niños)
- deducciones por inversiones y gastos no empresariales (primas de seguros de vida, adquisición de vivienda habitual, adquisición y gastos en bienes de interés cultural)
- deducciones por donaciones
- deducciones por trabajo dependiente

En cambio, no se permite que las Comunidades Autonomas regulen nuevas deducciones en materias de índole empresarial:

- por inversiones empresariales
- por dividendos
- por doble imposición internacional
- por incremento del valor de los terrenos
- bonificaciones por actividades realizadas en Ceuta y Melilla

Las nuevas deducciones autonómicas, pueden determinar, entre otros aspectos, la justificación exigible y los límites de deducción; en su defecto regirá la normativa estatal sobre estos extremos.

Las deducciones establecidas y reguladas por la normativa estatal se repartirán entre la cuota autonómica y estatal en proporción a su participación en el impuesto, es decir, 15% y 85% respectivamente (Ley 14/1996 art.13, 2ª b).

OBSERVACIONES PARTICULARES

PRIMERA.- Tributos sobre el Juego

Por lo que al artículo 4º del Anteproyecto se refiere, se observa que manteniéndose el tipo general y los tipos aplicables en la tarifa de casinos, se incrementan las cuotas fijas para máquinas de juego, atendiendo a los distintos tipos de éstas, en un 20% sobre la tarifa que venía aplicando la norma estatal (Ley de Presupuestos para 1997. Capítulo III).

SEGUNDA.-Deducciones Autonómicas.

El Proyecto de Ley de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas fija, en su artículo 3º, dos tipos de deducciones sobre el IRPF correspondiente al ejercicio fiscal de 1998, utilizando por primera vez la capacidad normativa de este tributo cedido parcialmente:

(a) Una deducción por familia; que se añade a la prevista por la Hacienda Estatal (en el Proyecto de Presupuesto para 1998) en razón del número de hijos de la unidad numerosa (tres o más hijos) de 30.000 pts. y de 10.000 pts. por cada uno de los hijos superior a tres familiar: 25.000 pts. para el primer hijo, 35.000 pts. para el segundo, y 50.000 pts. tercero y siguientes; por lo cual una familia de tres hijos tendría por este concepto derecho a deducir 110.000 pts.

más las 30.000 pts. de la norma autonómica, siempre y cuando ambas cuotas no sean negativas.

Esta medida afecta, de acuerdo a los datos disponibles, a las 43.414 familiar numerosas residentes en la región; de ellas, las que tienen más de tres hijos son 10.076. El número de hijos superior a tres de estas familias es de 13.500. Todo ello nos conduce a una deducción global máxima en la Comunidad por este concepto de 1.437,4 millones de pesetas.

(b) Se fija una deducción del 10% por las "cantidades donadas a fundaciones o asociaciones para la rehabilitación o conservación del patrimonio histórico artístico ubicado en Castilla y León" y que esté inscrito en el Registro General de Bienes de Interés General o incluidos en el Inventario General a que se refiere la ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español. Esta deducción se suma a la fijada por la Hacienda Estatal fijada en el 20% con carácter general, y el el 25% si el destino son bienes declarados patrimonio de la humanidad, catedrales españolas y los del Patrimonio Histórico-artístico relacionados a este fin en los Presupuestos Generales del Estado.

Pese a que quizás la repercusión tanto en términos de importe global de la deducción, como en términos del incremento de donaciones realizadas por residentes en la Comunidad de Castilla y León a este fin sean de pequeña cuantía, es una medida necesaria y congruente con la política de recuperación y mantenimiento de nuestro patrimonio histórico-artístico.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRIMERA.- Recomendación General

Dada la capacidad normativa atribuida a nuestra Comunidad Autónoma en los impuestos cedidos y por la importancia que estos ingresos tienen en la financiación del presupuesto y en las materias competencia de las distintas Consejerías, sería adecuado poner en marcha la elaboración de un " Libro Blanco de la Política Fiscal de Castilla y León (tributos cedidos)", que defina las prioridades que la orienten y los objetivos perseguidos a la hora de regular el comportamiento de los sectores productivos, empresas y familias, y que cuente con la mayor participación y consenso en la Comunidad. En este sentido podrían tenerse en cuenta medidas que tengan que ver de manera concreta con el empleo, las empresas familiares y explotaciones agrícolas, la adquisición de vivienda, o en favor de la educación.

El Consejo considera adecuada la utilización, aunque de forma limitada, de la nueva capacidad normativa en aras a conseguir una política fiscal adaptada a los problemas específicos de la región.

SEGUNDA.- Tributos sobre el Juego.

En el artículo 4º del Anteproyecto se establecen unos tipos tributarios y cuotas fijas de la tasa sobre el Juego que afecta a las máquinas tragaperras con premio y azar y a los casinos de juego.

El Consejo tuvo ya ocasión de informar la Ley del Juego de Castilla y León, en la misma estaba prevista la confección de un catálogo de juegos, y dado que aún no se ha publicado, impide que se pueda en estos momentos actualizar fiscalmente las mismas.

El incremento que el tipo general del 20% y las cuotas fijas que con respecto a las estatales que se venían aplicando es también de un 20%, aproxima este tributo al más general de otras Comunidades, aunque como puede apreciarse en el Anexo de este Informe no existe una armonización en este tema. Desconociendo el Consejo en estos momentos cuál será el incremento del tipo y cuotas fijas en la norma estatal para 1998. El Consejo considera que en este punto lo conveniente es no distanciarse, ni al alza, ni a la baja de las normas de las Comunidades vecinas.

TERCERA.- Tipos Impositivos en el IRPF Autonómico.

El Consejo considera adecuado el mantenimiento de los tipos, al menos en el momento de desarrollo actual de puesta en marcha de la cesión parcial del impuesto y por la complejidad que pueda representar para el ciudadano a la hora de confeccionar su declaración por primera vez bajo este nuevo método.

Es importante disponer de una experiencia previa para valorar adecuadamente las posibles novedades que quepa incluir en relación a la parte autonómica del IRPF; por ello, consideramos que las medidas deben ser paulatinamente introducidas, suficientemente informadas y reflexionadas, evitando modificaciones de tipo coyuntural que vengán a complicar el impuesto y enrarecer la consecución de los objetivos fijados.

CUARTA.- Doble Regulación.

Dado que deben coexistir dos tipos de regulación en este tributo compartido: la establecida por la Hacienda Central y la de cada una de las Comunidades Autónomas, las previsiones sobre los efectos que pudieran tener las normas autonómicas sobre tipos o deducciones, deben hacerse a la luz también de lo señalado en la normativa nacional, puesto que esa será la percepción real del contribuyente.

Las deducciones propuestas, recaen sobre dos materias de especial relevancia en nuestra región: la disminución y envejecimiento de la población por una parte, y la conservación del patrimonio histórico-artístico por otra. Por ello, este Consejo considera acertada la prioridad que se establece sobre las mismas dentro del capítulo de deducciones autonómicas.

QUINTA.- Deducción por Familias Numerosas.

En relación a la deducción por familias numerosas, no obstante, debería analizarse previamente si hay informes o estudios que permitan relacionar este tipo de deducciones con la decisión de las familias a cerca del número de hijos que deseen tener, el comportamiento de los diferentes segmentos de la población y la magnitud que deberían tener, en su caso, los importes de tales deducciones para que los resultados sean efectivos en el plazo deseado.

Pese a que el Consejo está trabajando actualmente en un informe a iniciativa propia sobre "población", no disponemos aún de sus recomendaciones, ni tampoco disponemos de información de la Junta de Castilla y León sobre este extremo. Si bien, consideramos que la medida propuesta es razonable a la vista del fin perseguido, no estamos en condiciones de valorar que sea la única medida a tomar en este sentido, o que su cuantía sea la más idónea para las rentas más bajas.

SEXTA.-Deducción por Rehabilitación y Conservación del Patrimonio Histórico-Artístico.

La rehabilitación y conservación del patrimonio histórico-artístico, junto con las actuaciones tendentes a facilitar su disfrute y conocimiento por parte de los ciudadanos, es paso imprescindible a la hora de contar con un sector turístico ("turismo cultural") más dimensionado que el actual y que sea capaz de asentarse a lo largo de la geografía de la región. Por ello, debería hacerse un mayor esfuerzo en relación a las medidas relacionadas con este tipo de reducción cuando las donaciones se destinen a bienes considerados de máxima prioridad en Castilla y León, como pudieran ser las Catedrales o ciertos inmuebles de carácter emblemático, bienes que podrían estar recogidos explícitamente en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. El resto de las donaciones destinadas a los bienes histórico-artísticos fuera de este catálogo, podrían tener una deducción menor, quizás en el nivel señalado ahora por el Proyecto de Ley que se informa.

Por otra parte, convendría ampliar la medida hacia las "donaciones de bienes" que formen parte de ese patrimonio histórico-artístico o que sean valoradas como de interés regional por parte de la Consejería de Educación y Cultura; o estudiar posibles deducciones por "inversiones y gastos en bienes de interés cultural" en el mismo orden de lo señalado en las deducciones estatales, máxime cuando puedan preverse efectos positivos objetivamente valorables sobre el potencial turístico de una zona o localidad, lo que a su vez generaría mayor número de empleos y renta en dicho lugar.

SÉPTIMA.- Recomendación Final.

Cuando las distintas Comunidades Autónomas dispongan ya de una normativa propia diferenciada, si no se actúa desde los ejecutivos regionales desde la corresponsabilidad, la solidaridad y la equidad, pueden crearse riesgos de desequilibrios fiscales, de privilegios

económicos o sociales, o de la fijación de barreras fiscales, pese a las garantías que las normas generales y el propio Acuerdo de 23 de septiembre de 1996 del Consejo de Política Fiscal y Financiera tienen previstas.

Para evitar esto, el Consejo recomienda a nuestro Ejecutivo poner especial cuidado en la homogenización de nuestro sistema con los de las Comunidades Autónomas limítrofes, así como respetar escrupulosamente y exigir el mismo respeto a las demás, respecto a los límites y cauciones del citado Acuerdo y de las Leyes 14/1996 y 30/1997, así como las garantías previstas en la LOFCA (Ley 8/1980).

En la Ley 14/1996 (arts.10, 11 y 27) se establecen medidas tendentes a evitar los cambios de residencia habitual de las personas físicas o domicilio fiscal de las personas jurídicas motivados por la menor carga impositiva; será preciso no obstante, estar atentos a esta circunstancia, sobre todo en relación a las Comunidades limítrofes, dado el distinto régimen fiscal que siguen algunas de ellas.

Dada la mayor preferencia por parte de las grandes empresas para ubicar su residencia fiscal fuera de nuestra comunidad autónoma, debe tenerse especial cuidado en el capítulo de retenciones, dado que el domicilio fiscal del retenedor (empresa) puede no coincidir con el del retenido (trabajador residente en Castilla y León). De acuerdo con los datos del Instituto de Estudios Fiscales, en 1994 los asalariados residentes en Castilla y León percibieron 818.900 millones de pesetas, de los que 531.600 fueron pagados por empresas residentes en la Comunidad y el resto por otras con residencia fiscal en otras Comunidades Autónomas. De los 106.800 millones retenidos a perceptores de salarios residentes en Castilla y León, 62.700 millones lo fueron por pagadores con residencia en la región. Lo que debe ser tenido en cuenta a efectos de que los rendimientos de trabajo se computen allí donde radique el centro de trabajo (Ley 14/1997 art.27, uno, 2ª).

Valladolid, a 30 de septiembre de 1997

EL SECRETARIO GENERAL

Vº Bº

EL PRESIDENTE

Fdo.: Carlos polo Sandoval

Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallego

ANEXO

**COMPARATIVA DE LA SITUACIÓN DE TRIBUTACIÓN DE JUEGOS EN LAS CC. AA.
SISTEMA DE “RECARGOS” SOBRE LA CUOTA FIJA DE LA TASA ESTATAL**

CC.AA.	NORMA	GRAVA	RECARGO (%)
Asturias	L. 5/89	Máquinas	40%
	L. 7/90 Pres. (Reduce)		20%
Baleares	L. 13/90	Bingo y Tipo General	10%
	D. 102/90	Máquinas B y C	7%
		Casinos	3%
Cantabria	L. 3/88	Máquinas y Casinos	5%
Castilla-La Mancha	L. 4/89 Pres. 90	Bingo	10%
		Máquinas y Casinos	20%
Cataluña	L.2/87	Máquinas	20%
Galicia	L. 7/91	Casinos	10%
		Rifas, Tómbolas y Apuestas	20%
Madrid	L. 12/94	Máquinas B	52.000/año
	L. 15/96	Máquinas C	os
		Casinos	117.000/año
			11,5%
Murcia	L. 12/84	Bingo	10%
		Máquinas y Casinos	20%
	L. Presp./91	Máquinas	10%
		Casinos	20%
Valencia	L. 14/85	Bingo	5%
	D. 99/91	Máquinas B	10%
		Máquinas C	20%
		Casinos	3%
País Vasco	L. 6/92	Bingo	5%
		Máquinas	20%
Canarias	D.L. 1/94	Tasa Inherente al Juego	

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos normativos que se citan y de información facilitada por la Dirección General de Tributos y Política Financiera de la Junta de Castilla y León.