



Generalitat de Catalunya
**Departament d'Economia
i Hisenda**

Descentralització impositiva i competència fiscal

Marta Espasa

Secretària d'Hisenda

**Comissió d'estudi sobre el deute històric de l'Estat amb
Catalunya (CEDHEC)**

13 de setembre de 2022

Índex

1. Descentralització impositiva
2. Descentralització impositiva a l'Estat espanyol
3. Descentralització i competència fiscal
4. Conclusions

1. Descentralització impositiva

Conceptualització:

Què s'entén per descentralització impositiva?

La capacitat que tenen els governs subcentrals en aquests 3 àmbits:

- **Capacitat normativa:** capacitat legislativa per determinar tots els elements bàsics de l'impost (exempcions, base imposable, tipus impositiu, deduccions, etc.).
- **Capacitat de gestió:** disposar de competències per la gestió i administració tributària
- **Capacitat recaptatòria:** atribució total o parcial dels rendiments d'un impost

Aspectes teòrics:

1. **Incrementa el benestar dels ciutadans** en la mesura que existeixen preferències/necessitats territorials diferenciades (Ta. Econòmica del federalisme fiscal).

Els **governos subcentrals coneixen i s'adapten millor a la seva realitat**, mentre que els governs centrals apliquen mesures homogènies a tot l'estat sense tenir en compte les preferències/necessitats territorials diferenciades.

2. Afavoreix una millor **eficiència en la provisió dels serveis públics**, ja que **augmenta la responsabilitat fiscal** dels governants i permet un **millor control democràtic**
3. **Incentiva la innovació**, la descentralització permet aplicar mesures diferents afavorint la innovació.
4. **Problemàtica: una competència fiscal excessiva** que provoqui **deslocalitzacions** per motius estrictament fiscals.

Experiències internacionals

Bosch, N. i Vilalta, M. (2021): *Finances de la Generalitat*, Castells, A. (coord.): Conseqüències econòmiques i financeres dels diferents escenaris de la relació Catalunya-Espanya, Institut d'Estudis d'Autogovern

L'autonomia tributària en el sistema comparat: els casos de Canadà, EEUU, Suïssa, Alemanya

Principals conclusions:

- Als països federals els **governos subcentrals** (intermedis) tenen un **ample poder tributari**, tant en l'àmbit **normatiu** com en el de **l'administració tributària**
- Els governos subcentrals **tenen tota classe d'impostos**
- Dins d'un **mateix país**, es troben **asimetries importants** (tant en regulació com en gestió)
- En comparació als països federals, **les CA tenen un ampli camí per recórrer** per incrementar la seva autonomia tributària

2. Descentralització impositiva a l'Estat espanyol

Existeix un ampli consens, posat de manifest en la **gran majoria de treballs** que avaluen l'actual model de finançament autonòmic, que existeix una **falta de responsabilitat fiscal de les CA de règim comú**

Els **desacords no** provenen tant del **diagnòstic**, sinó de **com aconseguir** majors cotes de corresponsabilitat fiscal.

Les CCAA tenen **escassa capacitat normativa**, una **menor capacitat de gestió** i una **limitada capacitat de recaptació**.

Per a gaudir dels avantatges de la descentralització de la despesa és necessari que els governs subcentrals rendeixin comptes davant els ciutadans. I per a això les **CCAA han de tenir un alt grau d'autonomia tributària** havent de ser **responsables directes de regular i recaptar els impostos** que permeten finançar la seva despesa.

El sistema fiscal català

				PGC'22	
				M€	%
Tributs propis (no inclou cànon aigua ni residus)	Plena amb limitacions	ATC	100%	410	1,6%
Tributs cedits tradicionals:				4.101	16,5%
I Patrimoni	Mín. Exempt, tarifa i bonif. quota	AEAT/ATC	100%	649	2,6%
I Successions i Donacions (ISD)	Reduc. BI, tarifa, multipl., bonif. quota	ATC	100%	780	3,1%
ITPAJD	Tipus s/ determinats fets, bonif. quota	ATC	100%	2.504	10,1%
I sobre el joc	Exempcions, BI, tipus, bonif. quota	ATC	100%	168	0,7%
Tributs cedits gestionats per AEAT:				174	0,7%
I s/ dipòsits en les entitats de crèdit	Nul·la	AEAT	100%	60	0,2%
I s/determinats mitjans de transport	Tarifa (+15%)	AEAT	100%	82	0,3%
I s/ joc "on-line"	Tarifa (+20%)	AEAT	100%	32	0,1%
Tributs cedits en règim de bestretes:				20.217	81,2%
IRPF	ME (+-10%), tarifa i deduccions quota	AEAT	50%	11.657	46,8%
IVA	Nul·la	AEAT	50%	6.197	24,9%
Impostos Especials:	Nul·la	AEAT		2.363	9,5%
Tabac	Nul·la	AEAT	58%	810	3,3%
Alcohol	Nul·la	AEAT	58%	116	0,5%
Hidrocarburs	Nul·la	AEAT	58%	1.472	5,9%
Electricitat	Nul·la	AEAT	100%	272	1,1%
Liquidacions pendents				-307	-1,2%
TOTAL INGRESSOS IMPOSITIUS				24.902	100%

Beneficis fiscals segons normativa

PRESSUPOSTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER AL 2022 (PROJECTE)

PRESSUPOST DE BENEFICIS FISCALS SEGONS COMPETÈNCIA NORMATIVA

Milions €

		TOTAL	Segons normativa estatal	Segons normativa autonòmica	% ESTAT	% GENERALITAT
Tributs cedits	IMPOST SOBRE SUCCESSIONS I DONACIONS	2.412	1.046	1.366	43%	57%
	IMPOST SOBRE EL PATRIMONI	2.107	2.107	0	100%	0%
	IMPOST SOBRE TRANSMISSIONS PATRIMONIALS I ACTES	1.406	1.202	204	85%	15%
	IMPOST SOBRE LA RENDA DE LES PERSONES FÍSiques	1.758	1.692	66	96%	4%
	IMPOST SOBRE EL VALOR AFEGIT	4.551	4.551	0	100%	0%
	IMPOSTOS ESPECIALS	323	323	0	100%	0%
Tributs propis	IMPOST SOBRE ESTADES EN ESTABLIMENTS TURÍSTICS	6	0	6	0%	100%
	IMPOST SOBRE HABITAGES BUITS	8	0	8	0%	100%
	IMPOSTOS MEDIAMBIENTALS	0	0	0	0%	100%
TOTAL		12.571	10.920	1.651	87%	13%

Beneficis fiscals

PRESSUPOSTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER AL 2022 (PROJECTE)
BENEFICIS FISCALS SEGONS COMPETÈNCIA NORMATIVA
Milions €

CONCEPTE	TOTAL	Segons normativa estatal	Segons normativa autonòmica	% ESTAT	% GENERALITAT
IMPOST SOBRE SUCCESSIONS I DONACIONS	2.411,9	1.046,0	1.365,9	43,4%	56,6%
1. Exempcions	-	-	-	-	-
2. Reduccions de la base imposable	1.802,6	1.046,0	756,7	58,0%	42,0%
Reducció per parentiu	650,6	176,5	474,0	27,1%	72,9%
Reducció per discapacitat	74,7	31,7	43,0	42,4%	57,6%
Reducció per a persones grans	93,5	0,0	93,5	0,0%	100,0%
Reducció per assegurances	45,9	20,8	25,0	45,4%	54,6%
Reducció per béns i drets afectes a una activitat econòmica, negoci empresarial o professional	78,9	78,9	0,0	100,0%	0,0%
Reducció per participacions en entitats	431,2	431,2	0,0	100,0%	0,0%
Reducció per habitatge habitual del causant	405,8	291,1	114,6	71,8%	28,2%
Reducció per determinades finques rústiques de dedicació forestal	2,4	2,3	0,1	95,6%	4,4%
Reducció per explotacions agràries i per béns del causant utilitzats en l'explotació agrària del causahavent	4,0	4,0	0,0	100,0%	0,0%
Reducció per béns del patrimoni cultural	4,3	4,3	0,0	100,0%	0,0%
Reducció per béns del patrimoni natural	0,3	0,0	0,3	0,0%	100,0%
Reducció per sobreimposició decenal	5,1	5,1	0,0	100,0%	0,0%
Reducció per donació de diners per a constituir o adquirir una empresa individual o un negoci professional o per adquirir participacions en entitats	0,0	0,0	0,0	0,0%	100,0%
Reducció per donació d'un habitatge que ha de constituir el 1er. habitatge habitual	1,3	0,0	1,3	0,0%	100,0%
Reducció per donació de diners per l'adquisició del 1er. habitatge habitual	1,3	0,0	1,3	0,0%	100,0%
Reducció per aportacions a patrimonis protegits de discapacitats	0,4	0,0	0,4	0,0%	100,0%
Reducció en les donacions, i en la resta de transmissions lucratives entre vius que hi siguin equiparables, rebudes de fundacions i d'associacions que compleixen finalitats d'interès general, hagin estat o no declarades d'utilitat pública	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Altres reduccions (Altres beneficis fiscals)	3,0	0,0	3,0	0,0%	100,0%
3. Tarifa	-	-	-	-	-
4. Deduccions de la quota	-	-	-	-	-
5. Bonificacions	609,2	-	609,2	0,0%	100,0%
Bonificació de la quota tributària per a grups de parentiu 1 i 2	609,2	-	609,2	0,0%	100,0%
IMPOST SOBRE EL PATRIMONI	2.107,0	2.106,7	0,3	100,0%	0,0%
1. Exempcions	1.646,7	1.646,7	-	100,0%	0,0%
Valor exempt de l'habitatge habitual	100,3	100,3	-	100,0%	0,0%
Béns i drets exempts afectes a activitats empresarials i professionals	46,5	46,5	-	100,0%	0,0%
Accions i participacions exemptes negociades en mercats organitzats	87,0	87,0	-	100,0%	0,0%
Accions i participacions exemptes no negociades en mercats organitzats	1.412,9	1.412,9	-	100,0%	0,0%
2. Reduccions de la base imposable	-	-	-	-	-
3. Tarifa	-	-	-	-	-
4. Deduccions de la quota	459,9	459,9	-	100,0%	0,0%
Reducció de la quota per límit conjunt amb l'IRPF	459,9	459,9	-	100,0%	0,0%
5. Bonificacions	0,3	0,0	0,3	0,4%	99,6%
Bonificació de la quota a Ceuta i Melilla	0,0	0,0	-	100,0%	0,0%
Bonificacions autonòmiques	0,3	-	0,3	0,0%	100,0%

PRESSUPOSTOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA PER AL 2022 (PROJECTE)
BENEFICIS FISCALS SEGONS COMPETÈNCIA NORMATIVA
Milions €

CONCEPTE	TOTAL	Segons normativa estatal	Segons normativa autonòmica	% ESTAT	% GENERALITAT
IMPOST SOBRE TRANSMISSIONS PATRIMONIALS I ACTES JURÍDICS DOCUMENTATS	1.406,3	1.202,0	204,3	85,5%	14,5%
1. Exempcions	1.190,2	1.190,2	-	100,0%	0,0%
Exempcions de l'art. 45 del RDL 1/1993 i altres	1.190,2	1.190,2	-	100,0%	0,0%
2. Reduccions de la base imposable	5,7	5,7	-	100,0%	0,0%
Reduccions de la base imposable. Modernització d'explotacions agràries	5,7	5,7	-	100,0%	0,0%
3. Tarifa	152,2	-	152,2	0,0%	100,0%
Tipus reduït en l'adquisició d'habitatges de protecció oficial	7,6	-	7,6	0,0%	100,0%
Tipus reduït en l'adquisició d'habitatges de joves	121,9	-	121,9	0,0%	100,0%
Tipus reduït en l'adquisició d'habitatges de famílies nombroses	16,7	-	16,7	0,0%	100,0%
Tipus reduït en l'adquisició de l'habitatge habitual per discapacitats	5,1	-	5,1	0,0%	100,0%
Tipus reduït en els documents d'adquisició d'habitatges protegits	0,1	-	0,1	0,0%	100,0%
Tipus reduït en els documents de drets de garantia a favor de Societats de Garantia Recíproca (SGR)	0,1	-	0,1	0,0%	100,0%
Tipus reduït per a famílies monoparentals	0,6	-	0,6	0,0%	100,0%
4. Deduccions de la quota	-	-	-	-	-
5. Bonificacions	58,3	6,1	52,1	10,5%	89,5%
Bonificacions en les transmissions d'habitatge a empreses immobiliàries	50,0	-	50,0	0,0%	100,0%
Bonificació en la novació modificativa dels crèdits hipotecaris	0,0	-	0,0	0,0%	100,0%
Bonificació en la transmissió de l'habitatge habitual que efectuï el seu propietari (persona física) a favor de l'entitat financera creditora , o d'una filial immobiliària del seu grup, per a fer front al pagament dels préstecs o crèdits hipotecaris concedits per a l'adquisició	0,0	-	0,0	0,0%	100,0%
Bonificació contractes d'arrendament amb opció de compra signats entre l'entitat financera creditores, o d'una filial immobiliària llur grup, i el propietaris en la transmissió de l'habitatge habitual	0,0	-	0,0	0,0%	100,0%
Bonificació contractes de recompra entre l'entitat financera i el propietari que havia transmès l'habitatge habitual	0,0	-	0,0	0,0%	100,0%
Bonificació de l'escriptura pública de separació i divorci i d'extinció de parella estable	0,5	-	0,5	-	-
Bonificació dels arrendaments d'habitatges del parc públic destinat a lloguer social	0,0	-	0,0	0,0%	100,0%
Bonificació de les escriptures de subrogació de préstec o crèdit hipotecaris atorgat per la secció de crèdit d'una cooperativa	0,0	-	0,0	0,0%	0,0%
Bonificació en les transmissions d'habitatges adquirits per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya en exercici dels drets de tanteig i retracte	0,5	-	0,5	0,0%	100,0%
Bonificació en les adquisicions d'habitatges que efectuen els promotors socials sense ànim de lucre, homologats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, per destinar-los a habitatge de protecció oficial de lloguer o cessió d'ús	0,2	-	0,2	0,0%	100,0%
Bonificació de les escriptures públiques de constitució en règim de propietat horitzontal per parcel·les	0,0	-	0,0	0,0%	100,0%
Bonificació dels actes notariais en què es formalitzen els dipòsits d'arres penitencials i la resta de documents notariais que es puguin atorgar per a la seva cancel·lació registral	0,0	-	0,0	0,0%	100,0%
Altres bonificacions de la quota	7,0	6,1	0,9	87,1%	12,9%

Tributs propis: Límits LOFCA

Art. 6: 1.

1. Les CCAA podran establir i exigir els seus propis tributs d'acord amb la Constitució i les Lleis.
2. Els tributs que estableixin les CCAA no podran recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat.
3. Els tributs que estableixin les CCAA no podran recaure sobre fets imposables gravats pels tributs locals. Les CCAA podran establir i gestionar tributs sobre les matèries que la legislació de Règim Local reservi a les Corporacions locals. En tot cas, hauran d'establir-se les mesures de compensació a favor d'aquelles Corporacions

Art. 9: Les CCAA no podran

- a) gravar elements patrimonials situats fora de la CA, rendiments originats ni despeses realitzades fora del seu territori
- b) gravar negocis, actes o fets celebrats o realitzats fora del territori, ni la transmissió o exercici de béns, drets i obligacions que no hagin nascut ni haguessin de complir-se en aquest territori o l'adquirent del qual no resideixi en aquest.
- c) suposar obstacle per a la lliure circulació de persones, mercaderies i serveis capitals, ni afectar de manera efectiva a la fixació de residència de les persones o a la ubicació d'empreses i capitals dins del territori espanyol, ni comportar càrregues traslladables a altres Comunitats.

Tributs propis

Tribunal constitucional: **Interpretacions molt restrictives**

Sentència. l'impost sobre la provisió de continguts que el va declarar inconstitucional

“tras un examen de sus elementos esenciales en aplicación de la doctrina elaborada por este Tribunal sobre el art. 6.2 LOFCA, *el impuesto catalán sobre la provisión de contenidos recae sobre el mismo "hecho imponible" que el Impuesto estatal sobre el Valor Añadido (IVA).*

Vot particular de 5 dels 12 magistrats:

“La discrepancia se centra en dos puntos fundamentales:

- i. **el análisis comparativo de todos los elementos esenciales de ambos impuestos conduce a la conclusión contraria: no existe vulneración del art. 6.2 LOFCA porque no se trata de tributos equivalentes y**
- ii. para tal análisis se acude indebidamente, a la doctrina elaborada por este Tribunal para la prohibición de duplicidad de materias imponibles (que no hechos imponibles)”

Tributs propis: procés de re-centralització

Catalunya disposa d'un cànon de residus de Catalunya que, segons tots els experts mediambientals i tributaris, és un referent pels seus impactes positius sobre els objectius de reciclatge

Espanya no compleix amb els objectius de reciclatge establerts per la UE per al 2020, 2025 i 2030: reciclatge dels residus municipals al menys un 50%, 55% i 60%, respectivament: Espanya (2019): 35%, Catalunya 45%.

- Per resoldre-ho, s'aprova Llei estatal de residus i sols contaminants: crea un impost estatal sobre residus

Justificació: “Este tipo de figura impositiva que recae sobre los residuos destinados al depósito o incineración está ya **vigente en varias CCAA**. Sin embargo, la falta de armonización en los elementos configuradores de los diversos impuestos autonómicos y el hecho de que algunas CCAA hayan hecho uso de estas figuras impositivas y otras no, debilita la efectividad de este instrumento de cara al cumplimiento de los objetivos fijados por la Unión Europea e implica un incremento de los costes indirectos para los contribuyentes dificultando la aplicación de las normas. “

- Crea un nou tribut cedit que substitueix al tribut propi, on les CCAA només tenen **capacitat per modificar els tipus impositius**, poden **gestionar-lo** i obtindran el **100% de la recaptació**
- Es tracta d'una re-centralització impositiva que amenaça a altres tributs mediambientals

Problemàtica que genera la limitada capacitat fiscal

- **No poder adequar els tributs a la realitat de Catalunya**, empitjora el benestar dels ciutadans de Catalunya
- **Gran dependència de la legislació estatal**
- **Pèrdua de recaptació** per les modificacions fiscals estatals
- **Tributs cedits gestionats per l'AEAT: poca visibilitat i responsabilitat fiscal**: són més similars a transferències que a impostos
- **Dificultat** de poder lluitar contra el frau fiscal al no disposar de la informació suficient

3. Descentralització i competència fiscal

- La **competència fiscal** es produeix tant a **nivell internacional** entre països, com també **dins dels Estats descentralitzats** i esdevé un problema quan passa a ser **agressiva**, generant deslocalitzacions per motius fiscals.
- En el cas espanyol aquest procés s'està donant de manera molt intensa amb la comunitat de **Madrid**, on es combinen la **hipercapitalitat** i el **dúmping fiscal**
 - **Hipercapitalitat** a conseqüència del **model territorial espanyol** basat en la concentració de tots els poders públics i privats a la capital, a diferència dels països descentralitzats com Alemanya, Suïssa, EEUU, Canadà o Austràlia, on s'ha impulsat un desenvolupament territorial més equilibrat i amb ciutats iguals o més potents que la pròpia capital.

IVIE (2021): *Madrid: Capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal* aporta una important evidència de els **conseqüències negatives d'aquest model per la resta de CCAA.**
 - **Dumping fiscal** derivat de l'eliminació, de facto, de l'impost sobre el patrimoni i d'aplicar una molt baixa tributació en l'ISD i l'IRPF, competència extrema que no poden exercir altres territoris perquè no tenen el avantatges de la hipercapitalitat (ni el país Basc ni Navarra, amb un model de finançament avantatjós, apliquen aquesta baixa tributació).

Conseqüències: La deslocalització dels contribuents de rendes i patrimonis alts cap a Madrid

- **López-Laborda, J.; Rodrigo, F (2017):** *Movilidad de los contribuyentes de rentas altas en respuesta a las diferencias regionales en los impuestos personales*, FEDEA. Conclouen que **les diferències en IRPF, IP i ISD influeixen significativament en l'elecció de la comunitat de residència pels contribuents amb major nivell de renda i que la mobilitat ocasionada per les diferències en l'IRPF es dirigeix a la regió de Madrid.**
- **Agrawal, D.; Foremny, D. (2018):** “Relocation of the Rich: Migration in Response to Top Tax Rate Changes from Spanish Reforms”, *Review of Economics and Statistics*. Demostren que **els individus amb més renda es mouen per la diferència de tipus en l'IRPF .**
- **Agrawal, D.; Foremny, D. i Martínez-Toledano (2020):** “Paraisos fiscales, Wealth Taxation, and Mobility”. Estimen que des de 2010 al 2015 s'han produït uns **6.000 canvis de residència del conjunt de CCAA cap a Madrid, provocant una pèrdua de recaptació d'aquestes CCAA del 5% en IP i del 2,5% en l'IRPF, i un increment de recaptació paral·lel del 4% d'IRPF a Madrid, així com un augment de la concentració de grans patrimonis.**
- **Malgrat això, a Catalunya els declarants d'IP amb bases imposables superiors a 3 milions, han augmentat un 27% entre el 2012 i el 2019, passant dels 4.640 als 5.912.**

4. Conclusions

- La **Generalitat** disposa d'un **nivell d'autonomia fiscal molt baix**, que no li permet adequar la fiscalitat a les necessitats i preferències dels ciutadans de Catalunya.
- És del tot necessari incrementar aquesta responsabilitat fiscal i **avançar cap un model de plena capacitat normativa, de gestió i recaptació de tots els tributs generats a Catalunya.**
- **De manera immediata, cal garantir la no recentralització dels impostos cedits i propis**, en el sentit que les mesures que prengui l'Estat no erosionin l'escassa autonomia tributària que disposa la Generalitat.
- Caldria **articular algun mecanisme per evitar el dumping fiscal** que realitza Madrid.



Generalitat de Catalunya
**Departament d'Economia
i Hisenda**

