

Reformas impositivas estatales e ingresos autonómicos: el IVA y los IIEE



Rafael Granell Pérez

Amadeo Fuenmayor Fernández

Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia

Introducción

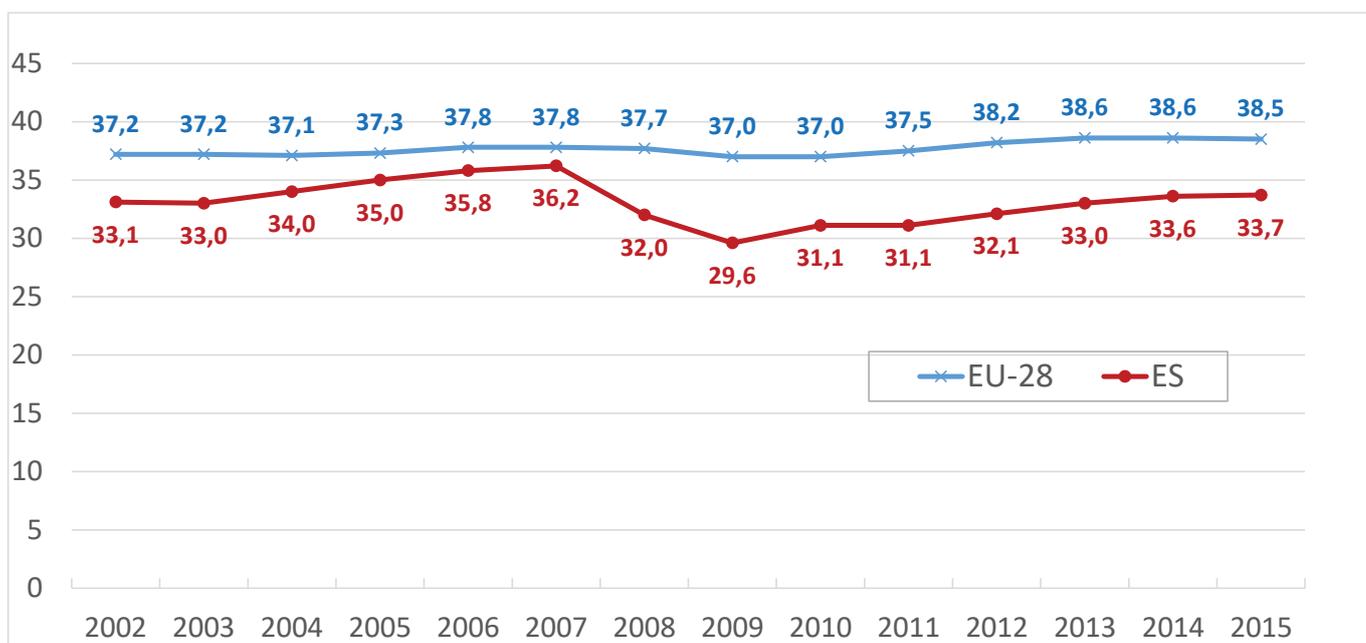
2

- Durante la vigencia del actual SFA, las AAPP españolas (Central y Autonómicas) han sufrido una sustancial **merma en sus recursos** por los efectos de la gran recesión.
- La Administración Central ha paliado esta situación con importantes reformas impositivas, que han aumentado sus ingresos, pero han tenido **poca repercusión** sobre las CCAA de régimen común.
- En la elaboración del nuevo modelo de financiación resulta imprescindible conocer cómo se han comportado las distintas figuras tributarias para realizar un reparto vertical de recursos que garantice unos **ingresos estables y suficientes a las CCAA**.
- Estructura del trabajo:
 1. Comparación de la presión fiscal española con los países de la UE (Eurostat)
 2. Efecto de las medidas impositivas adoptadas por la administración central sobre los ingresos autonómicos
 3. Propuestas para aumentar los ingresos de las CCAA

1. Presión Fiscal Comparada

3

- La PF española se reduce en 2008-2009 y se recupera en 2010 por las reformas
- En 2015 la PF se sitúa casi 5p por debajo de la UE (18º de los 28 países europeos)

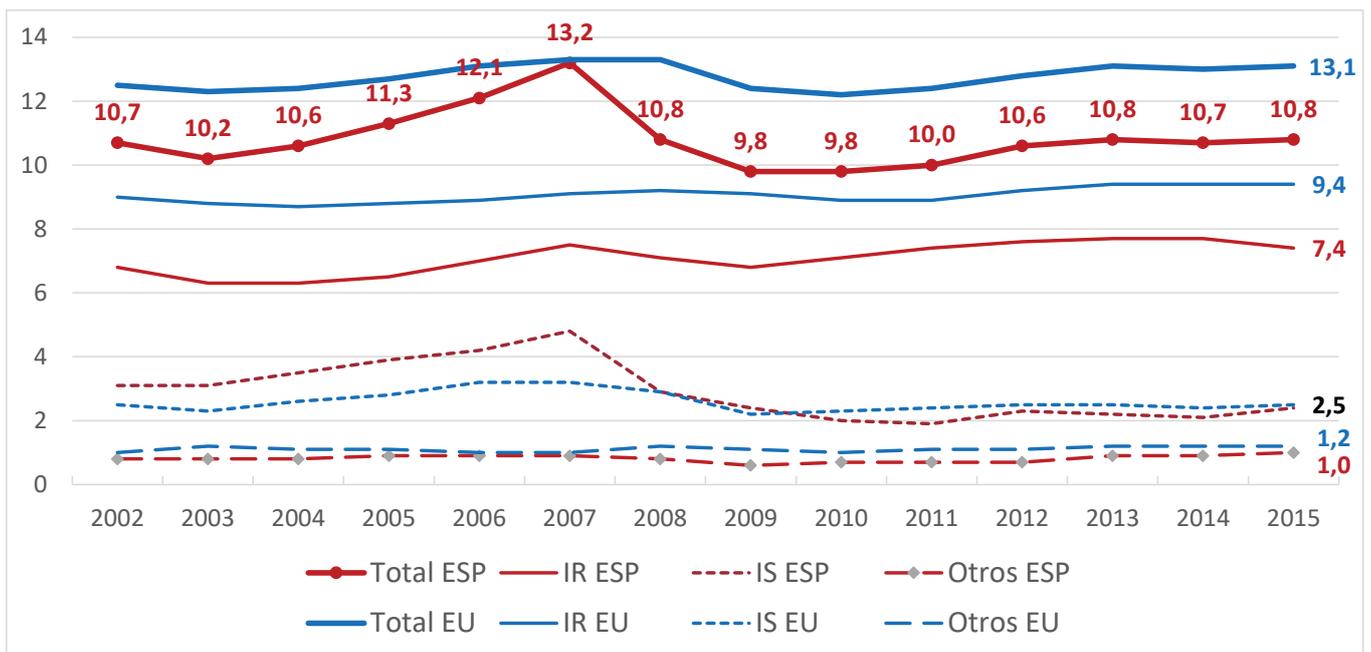


1. Presión Fiscal Comparada

Impuestos Directos

4

- Los impuestos directos en España están por debajo de la UE (2,3pp en 2015)
- La diferencia se debe principalmente al IRPF (2pp)
- Hay una fuerte caída en 2008, debida principalmente al IS

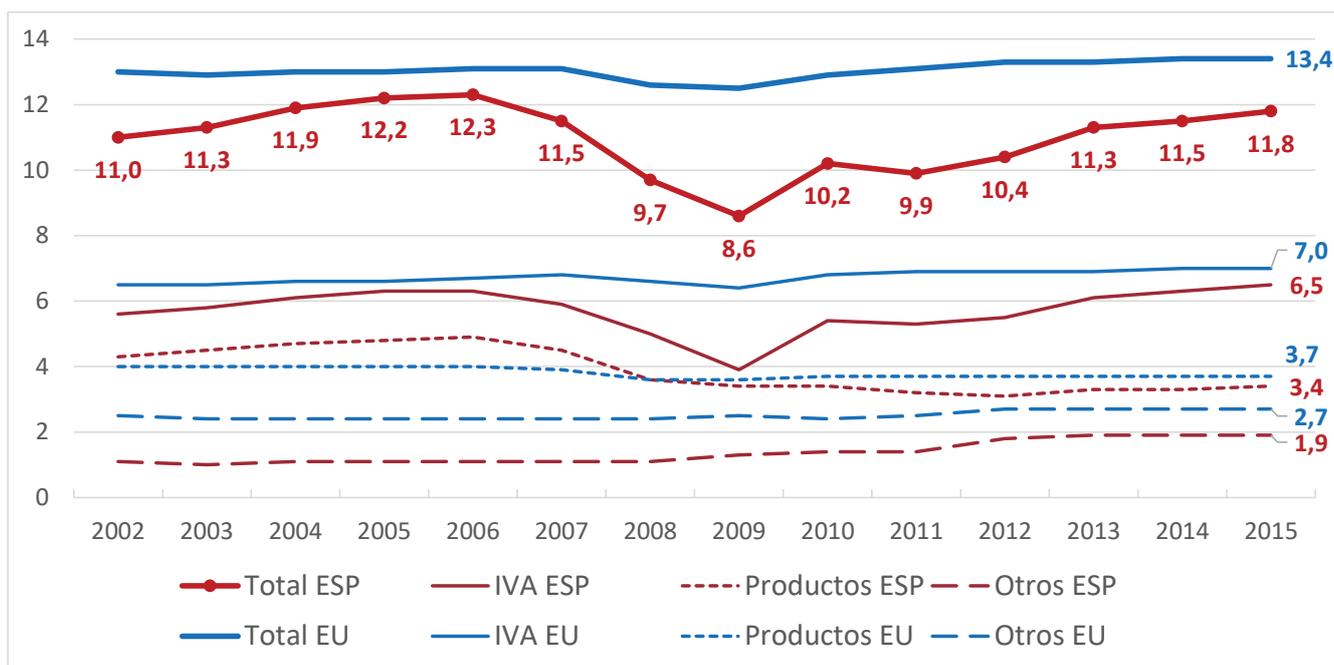


1. Presión Fiscal Comparada

Impuestos Indirectos

5

- Los impuestos indirectos en España están por debajo de la UE (1,6pp en 2015)
- Fuerte caída en 2008-2009, debida sobre todo al IVA, que se recupera tras reformas
- La diferencia se debe al IVA (0,5pp) a los IIEE (0,3pp) y a otros impuestos (0,8pp)

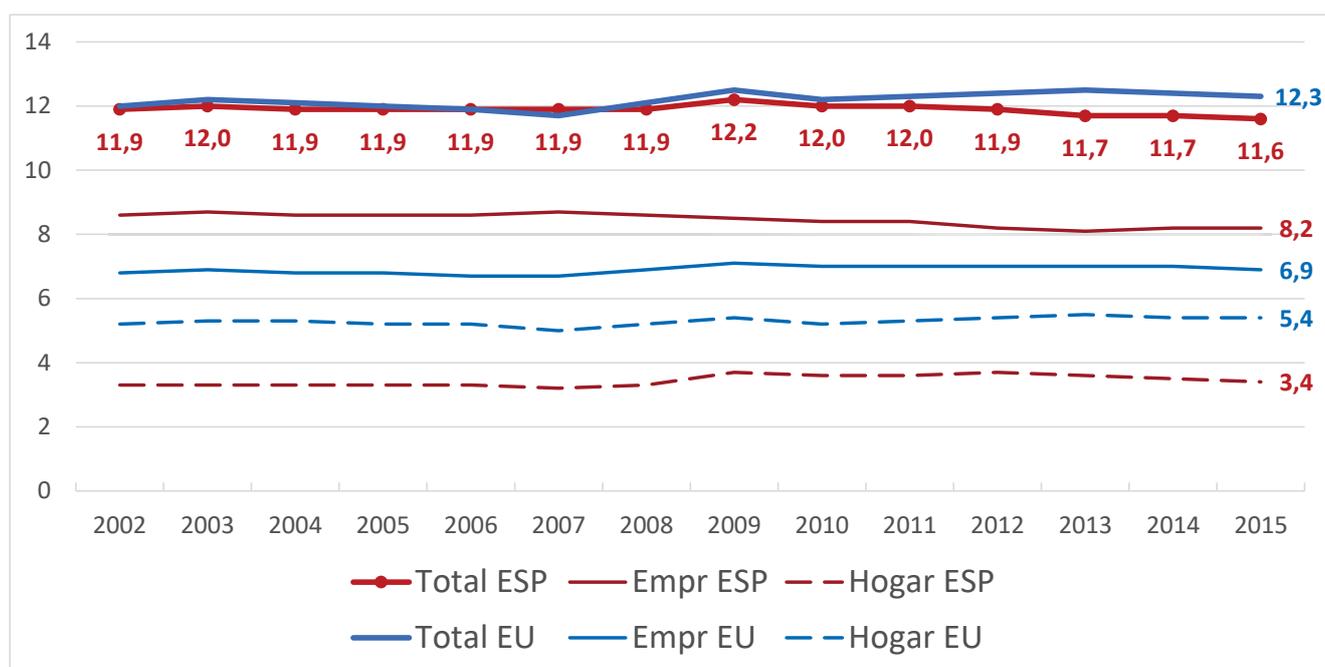


1. Presión Fiscal Comparada

Cotizaciones Sociales

6

- Las Cotizaciones Sociales en España están por debajo de la UE (0,7pp en 2015)
- Las cotizaciones empresariales son más altas, pero las de los hogares más bajas



2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA

7

- El año de referencia del SFA (2007) coincide con la mayor presión fiscal española (36,2%), previendo unos ingresos elevados para las CCAA
- Sin embargo, la crisis redujo los ITE de forma radical en solo 2 años:
 - 96.328 mill en 2007
 - 56.481 mill en 2009
- El gobierno español llevó a cabo un importante proceso de consolidación fiscal:
 - El gasto se redujo en todas las AAPP, especialmente las CCAA (Pérez y Cucarella, 2015)
 - El aumento de ingresos benefició casi exclusivamente a la Admon. Central

- A continuación se analizan los efectos de estas reformas impositivas estatales
- Información procedente de:
 - Informes Anuales de Recaudación Tributaria 2009-2015
 - Informes sobre la Liquidación Definitiva del SFA 2009-2015

2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA IVA e Impuestos Especiales

8

- El IVA ha sufrido importantes reformas que han incrementado la recaudación:
 - Julio 2010: Elevación de tipos (16% → 18%) (7% → 8%)
 - Septiembre 2012: Elevación de tipos y reclasificación (18% → 21%) (8% → 10%) (8% → 21%)
 - Periodo 2011-2014: Cambios en los tipos impositivos de algunas viviendas
- Los IIEE de fabricación también han aumentado su tributación:
 - Labores del Tabaco: Aumento del impuesto específico desde 2011 hasta 2014
 - Hidrocarburos: Desde 2013 se grava el gas natural y los biocarburantes
 - Bebidas Alcohólicas (3 impuestos): En 2013 se elevan los tipos aprox. 10%
- Los incrementos de recaudación de estos impuestos se distribuyen teóricamente entre el Estado y las CCAA (50% IVA y 58% IIEE)
- El Artº 21.2 de la Ley 22/2009 establece “Las variaciones en los tipos impositivos estatales de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global provisional o definitivo por el importe del incremento o bajada de recaudación estimado para cada Comunidad Autónoma”

2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA IVA e Impuestos Especiales

9

- Consecuencias de la aplicación del Artº 21.2:
 - Las CCAA aumentan sus Impuestos Indirectos en su presupuesto
 - Este aumento se compensa con un reducción de la transferencia del FSG
 - Las CCAA no tienen capacidad de adaptar sus ingresos a la nueva situación económica
 - Especialmente grave en una crisis tan pronunciada → **Fuerte reducción del gasto**
- Problema añadido: Metodología de cálculo del ajuste (Agencia Tributaria)
 - El ajuste pretende reflejar el aumento de recaudación de IVA debido a la reforma
 - Fórmula: $\Delta IVA^i = (BR_{T2}^i - BS_{T2}^i) (T2 - T1)$
 - No se tiene en cuenta la reducción del consumo producida por los mayores precios de los productos (estimación de elasticidades)
 - **El ajuste está sobrestimado**

2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA

IVA

10

○ Efecto Anual de las reformas del IVA:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Elevación de tipos y Reclasificación	2.900	3.393	2.263	7.438		
Cambio de tipos sobre vivienda		-142	-758	612	288	
EFFECTO TOTAL. IVA	2.900	3.251	1.505	8.050	288	
- En el Estado (50%)	1.450	1.626	753	4.025	144	
- En las CC.AA. (50%)	1.450	1.626	753	4.025	144	
- En el Estado (tras ajuste FSG)	2.900	3.251	1.505	8.050	288	
- En las CC.AA. (tras ajuste FSG)	0	0	0	0	0	

○ Efecto Acumulado de las reformas del IVA:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
EFFECTO TOTAL. IVA	2.900	6.151	7.656	15.706	15.994	15.994	64.401
- En el Estado (tras ajuste FSG)	2.900	6.151	7.656	15.706	15.994	15.994	64.401
- En las CC.AA. (tras ajuste FSG)	0	0	0	0	0	0	0
PÉRDIDA ACUMULADA CC.AA. por el FSG	1.450	2.990	3.619	8.135	8.924	9.225	34.344


34,7%

2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA Impuestos Especiales de Fabricación

11

o Efecto **Anual** de las reformas de los IIEE:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Impuesto Labores del Tabaco		833	236	177	191	
Impuesto Hidrocarburos				1.072	105	
Impuestos sobre Bebidas Alcohólicas				13	52	
EFFECTO TOTAL. II.EE.		833	236	1.262	348	
- En el Estado (42%)		350	99	530	146	
- En las CC.AA. (58%)		483	137	732	202	
- En el Estado (tras ajuste del FSG)		833	236	1.262	348	
- En CC.AA. (tras ajuste del FSG)		0	0	0	0	

o Efecto **Acumulado** de las reformas de los IIEE:

49,7%

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
EFFECTO TOTAL. II.EE.		833	1.069	2.331	2.679	2.679	9.591
- En el Estado (tras ajuste FSG)		833	1.069	2.331	2.679	2.679	9.591
- En las CC.AA. (tras ajuste FSG)		0	0	0	0	0	0
PÉRDIDA ACUMULADA CC.AA. FSG		483	600	1.414	1.727	1.785	6.010

2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA

IRPF

12

- El IRPF se ha modificado desde 2010. Objetivo: aumento de recaudación
 - 2010: Eliminación de la Deducción por Rdtos. del Trabajo y aumento Tarifas del Ahorro
 - 2011: Eliminación Deducción por Nacimiento y aumento Tarifa General
 - 2012: Establecimiento de Gravamen Complementario y desaparición Deducción 5% Vivienda
 - 2013: Gravamen Loterías y desaparición progresiva Deducción Vivienda
- Estas reformas podían haber seguido dos caminos distintos:
 - Modificación de la base del impuesto (Reducción Rtos. Trabajo, Planes Pensiones, Conjunta)
 - Aumentando recaudación del Estado y CCAA (50%-50%)
 - **Modificación Tarifas y Deducciones estatales**
 - **Aumentando solo recaudación del Estado**
- En 2015, con la recuperación económica, se lleva a cabo una importante reforma:
 - Disminución significativa de la recaudación
 - No logra compensar los aumentos de los años precedentes
 - Esta pérdida la asume fundamentalmente el Estado, **pero una parte las CCAA**

2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA

IRPF

13

○ Efecto Anual de las reformas del IRPF:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Deducción R. Trabajo y Activ. Ec.	5.249					
Deduc. Nacimiento y Adopción		1.024				
Δ Tarifas Ahorro	712					
Δ Tarifa Gral. Rentas >120.000		179				
Gravamen Complementario			4.947			
Deducción Vivienda			430	90	90	90
Gravamen Loterías				385		
Beneficios Empresas y G. Patrim.					48	
Reforma 2015						-7.130
EFFECTO TOTAL. IRPF	5.961	1.203	5.377	475	138	-7.220
- En el Estado	5.605	1.203	5.377	430	69	-6.470
- En las CC.AA.	356	0	0	45	69	-750

○ Efecto Acumulado de las reformas del IRPF:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
EFFECTO TOTAL. IRPF	5.961	7.164	12.541	13.016	13.154	5.934	57.770
- En el Estado	5.605	6.808	12.185	12.615	12.684	6.214	56.111
- En las CC.AA.	356	356	356	401	470	-280	1.659

2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA

Impuestos sobre la Energía

14

- Impuesto sobre la Electricidad:
 - Competencia Normativa: Estatal. Recaudación cedida al 100% a las CCAA
 - 2014: Exención grandes distribuidores industriales → **Pérdida recursos CCAA**
 - Impuesto sobre el Carbón:
 - Competencia Normativa: Estatal. Recaudación Estatal 100%
 - 2013: Supresión exención por producción de energía eléctrica → **Aumento recursos Estado**
 - En 2013 se crean 3 nuevos impuestos directos sobre la energía:
 - Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica
 - Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica
 - Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas
 - En 2014 se crea un nuevo impuesto indirecto ambiental:
 - Impuesto de gases fluorados de efecto invernadero
- **El rendimiento de los 4 nuevos impuestos va a parar al Estado**

2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA

Impuestos sobre la Energía

15

○ Efecto Anual de las reformas de Impuestos sobre la Energía:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Impuesto Electricidad					-38	-59
Impuesto Carbón				148	91	
Nuevos impuestos energía directos				1.570	408	
Nuevo Impuestos Gases Fluorados					31	66
EFFECTO TOTAL. IMPUESTOS ENERGÍA				1.718	492	7
- En el Estado (Resto)				1.718	530	66
- En las CC.AA. (100% Electricidad)				0	-38	-59

○ Efecto Acumulado de las reformas de los Impuestos sobre la Energía:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
EFFECTO TOTAL. IMPUESTOS ENERGÍA				1.718	2.210	2.217	6.145
- En el Estado (Resto)				1.718	2.248	2.314	6.280
- En las CC.AA. (100% Electricidad)				0	-38	-97	-135

2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA

Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito

16

- Historia de desencuentros y recursos ante el TC:
 - Introducido por Extremadura (2002), se suman Andalucía (2010) y Canarias (2012)
 - El Estado reacciona y crea un impuesto estatal para 2013 a tipo cero
 - Las 3 CCAA dejan de percibir la recaudación, pero el Estado les compensa (Impuesto propio)
 - Cataluña, Asturias y la C. Valenciana crean su impuesto (2013), pero el TC declara su nulidad
 - En 2014 el Estado eleva el tipo al 0,03% y reparte la recaudación entre las CCAA en 2015
 - Este importe se estima en 325 millones
 - **La recaudación del impuesto estatal es la décima parte del autonómico (0,3%)**
 - **Las CCAA pierden parte de la recaudación que hubiesen obtenido**

2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA

Impuestos estatales

17

- El Estado también ha aumentado impuestos que no están cedidos:
 - Impuesto sobre Sociedades → Diversas reformas
 - En 2010 disminución recaudación
 - En 2011-2013 aumento recaudación
 - 2014-2015 disminución recaudación (bajada de tipos)
 - **Efecto conjunto: Aumenta la recaudación del Estado 13.641 millones**
 - Impuesto Renta no Residentes → Diversas reformas
 - En 2012-2013 aumento recaudación
 - En 2015 disminución recaudación
 - **Efecto conjunto: Aumenta la recaudación del Estado 415 millones**
 - Impuesto sobre Primas de Seguros
 - **No se han producido cambios significativos**

2. Reformas estatales e ingresos de las CCAA

Efecto Conjunto Reformas Estatales

18

○ Efecto Anual de las reformas:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EFFECTO TOTAL REFORMAS	8.310	6.638	10.493	12.433	-11	-10.011
- En el Estado	6.504	4.530	9.604	7.631	-388	-9.527
- En las CC.AA.	1.806	2.109	890	4.802	377	-484
- En el Estado (tras ajuste FSG)	7.954	6.639	10.494	12.388	-42	-9.527
- En las CC.AA. (tras ajuste FSG)	356	0	0	45	31	-484

○ Efecto Acumulado de las reformas:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
EFFECTO TOTAL REFORMAS	8.310	14.948	25.441	37.874	37.863	27.852	152.288
- En el Estado	6.504	11.034	20.638	28.269	27.881	18.354	112.680
- En las CC.AA.	1.806	3.915	4.805	9.607	9.984	9.500	39.617
- En el Estado (tras ajuste FSG)	7.954	14.507	24.857	37.818	38.532	29.364	153.034
- En las CC.AA. (tras ajuste FSG)	356	442	586	58	-667	-1.510	-737
PÉRDIDA ACUMULADA CC.AA. por FSG	1.450	3.473	4.219	9.549	10.651	11.010	40.354

3. Mejora de los ingresos fiscales de las CCAA

19

- Las CCAA han visto reducidos los ingresos fiscales durante el último SFA. Motivos:
 - Reducción de la actividad económica
 - Las reformas llevadas a cabo por el Estado no han mejorado sus ingresos
- Alternativas para mejorar los ingresos en el futuro:
 - 1) Aumentar la recaudación de los Impuestos Compartidos (IRPF, IVA e IIEE)
 - ✓ Más de la mitad de la diferencia de PF con Europa se debe a estos impuestos:
 - Total Gap 2015: 4,8pp; IRPF (2pp); IVA (0,5pp); IIEE (0,3pp)
 - ✓ Se mejoraría la situación financiera del Estado, de las CCAA y de las CCLL
 - 2) Mejorar la participación de las CCAA en los tributos:
 - Aumentando el % de participación en algunos impuestos
 - Cediendo la recaudación (total o parcial) de otros impuestos
 - 3) Aumentar la capacidad normativa de las CCAA
 - ✓ Les permitiría adaptarse a los cambios en la situación económica futura

3. Mejora de los ingresos fiscales de las CCAA

Aumento del IRPF

20

- Existen dos vías principales de aumentar la recaudación:
 - Aumento de tipos nominales → Son altos comparados con otros países Europeos
 - **Supresión de beneficios fiscales**
- López Laborda y Otros (2017) cuantifican esta eliminación:
- Hemos separado los efectos que tendría sobre el Estado y las CCAA (datos de 2013):

	Total	Estado	CC.AA.
Reducciones Trabajo y Actividades Económicas	13.233	6.617	6.617
Reducciones Capital Inmobiliario	848	424	424
Reducciones Sistemas de Previsión Social	1.714	857	857
Reducción Tributación Conjunta	2.693	1.347	1.347
Deducciones Vivienda	3.642	1.821	1.821
Deducciones Inversión Empresarial	12	6	6
Deducciones Donativos, Cultura y P. Políticos	211	106	106
Deducción por Maternidad	745	745	
Deducciones Autonómicas	311		311
TOTAL	23.409	11.922	11.488

3. Mejora de los ingresos fiscales de las CCAA

Aumento del IVA e IIEE

21

- Existen dos vías principales de aumentar la recaudación en el IVA:
 - Reasignación de productos → Críticas agentes sociales (cultura)
 - **Aumento de tipos nominales → Complicada tras las dos últimas reformas**

➤ Estimación con ESPASIM (IEF) de una subida 1% de los tipos de IVA:

Millones de euros	2015	+1 % NORMAL	+1 % REDUCIDO	+1% SUPER REDUCIDO	TOTAL REFORMA
Recaudación IVA	60.305	62.170	61.305	60.629	63.495
Incremento absoluto	-	1.865	1.000	324	3.190

- Los IIEE siguen comportamientos muy distintos:
 - Labores del Tabaco: impuestos similares a la media europea
 - Bebidas Alcohólicas: Muy por debajo de la media, pero poco impacto recaudatorio
 - Sanz (2011) simula un aumento del 10%: Recaudaría 20 millones
 - Hidrocarburos: Muy por debajo de la media.
 - Simulación impuestos gasolina y gasóleo con media europea: **Recaudaría 2.604 mill**

3. Mejora de los ingresos fiscales de las CCAA

Mejora de la participación y capacidad normativa

22

- Existen dos vías principales de aumentar la participación en los recursos:
 - Aumento de la participación del IRPF (50%), IVA (50%) o IIEE (58%)
 - Ceder total o parcialmente la recaudación de impuestos estatales. Posibilidades:
 - ✓ Impuesto sobre Primas de Seguro
 - ✓ Impuesto sobre el Carbón
 - ✓ Nuevos impuestos sobre la energía
- Aumento de la capacidad normativa de las CCAA
 - IVA e IIEE colegiado: avalado por el Informe de la Comisión Estatal de Expertos
 - Objetivo: adaptar los ingresos a los cambios de la situación económica
 - Ya no sería aplicable la cláusula del Artº 21.2
 - Otros impuestos con capacidad normativa. Posibilidades:
 - ✓ Impuesto sobre actividades de juego
 - ✓ Nuevos impuestos sobre la energía
 - ✓ Impuesto sobre primas de seguro

3. Mejora de los ingresos fiscales de las CCAA Propuesta Informe Expertos C. Valenciana

23

	Actual SFA		Propuesta C. Valenciana	
	Sin Capacidad Normativa	Con Capacidad Normativa	Sin Capacidad Normativa	Con Capacidad Normativa
IRPF		50%		50%
IVA	50%			70%
Impuesto Labores Tabaco	58%		70%	
Impuesto Hidrocarburos. T. General	58%			70%
Impuestos Bebidas Alcohólicas	58%			70%
Impuesto Electricidad	100%			100%
Impuesto Det. Medios Transporte		100%		100%
Impuesto Depósitos Entid. Crédito	100%		100%	
Impuesto Actividades de Juego	100%			100%
Nuevos Impuestos Ambientales		-		100%
Impuesto Primas Seguros		-		100%
Impuesto sobre TP y AJD		100%		100%
Impuesto Sucesiones y Donaciones		100%		100%
Impuesto Hidrocarburos. T. Auton.		100%		100%
Tasas sobre el Juego		100%		100%



Gracias por la atención

Rafael.Granell@uv.es