

Opiniones de las comunidades autónomas sobre la cesión del IVA y de los impuestos especiales 1996-2001

Rocío Lasarte López
Universidad de Sevilla

BIBLID [0213-7525 (2003); 66; 227-249]

PALABRAS CLAVE: Sistema de financiación autonómica, Cesión del IVA, Cesión de los impuestos especiales.

RESUMEN:

La cesión parcial a las Comunidades Autónomas de régimen general del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y de los Impuestos Especiales son dos de las medidas de mayor trascendencia adoptadas con motivo de la reforma del sistema de financiación autonómica. En este trabajo se exponen las opiniones manifestadas por los responsables de las Comunidades Autónomas sobre estas materias. Se han utilizado principalmente los informes que emitieron con ocasión de la reforma de 1996, sus respuestas a la encuesta realizada por la Revista Papeles de Economía, documentos públicos o publicaciones y los informes remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera con motivo de la reforma de 2001. La primera parte recoge las opiniones manifestadas sobre la cesión del IVA y la segunda sobre los Impuestos Especiales.

1. INTRODUCCIÓN

El nuevo sistema de financiación autonómica surgido del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 ha supuesto un nuevo régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, que se recoge en la modificación de la LOFCA, llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre y en la Ley 21/2001 de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía.

Estas modificaciones suponen un nuevo catálogo de tributos susceptibles de cesión entre los que se encuentran el IVA, los impuestos especiales de fabricación, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. En concreto, se recogen como recursos del nuevo sistema: la cesión del 35% de la recaudación por el IVA, la cesión del 40% de la recaudación del impuesto sobre la cerveza y el impuesto sobre el vino y bebidas fermentadas; la cesión del 40% de la recaudación por impuestos sobre productos intermedios y sobre alcohol y bebidas derivadas; la cesión del 40% de la recaudación por el impuesto sobre hidrocarburos; la cesión del 40% del impuesto sobre labores del tabaco y la recaudación del 100% del impuesto sobre la electricidad. Se ceden así mismo el impuesto sobre determinados medios de transporte y el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos.

Se prevé también la mayor asunción de competencias normativas respecto a los tributos cedidos, si bien dados los condicionantes de la normativa de la Unión Europea, no se ceden a las Comunidades Autónomas competencias normativas en relación al IVA y a los impuestos especiales de fabricación. En el impuesto especial sobre determinados medios de transporte en cambio sí pueden regular los tipos impositivos, y en el impuesto

sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos podrán regular tanto los tipos de gravamen como la gestión, liquidación, recaudación e inspección.

Una vez hecha esta breve referencia a la situación actual, se exponen a continuación en este trabajo las opiniones recogidas en los documentos presentados por las Comunidades Autónomas en 1996 con motivo de los estudios llevados a cabo en relación con el nuevo modelo para el quinquenio 1997-2001, así como en algunos documentos posteriores, que citaremos en cada caso; tendremos también en cuenta la "Encuesta a los Consejeros de Economía sobre Financiación Autónoma", realizada por la revista *Papeles de Economía Española*, publicada en el año 2000 en el número 83 de la misma; en particular, prestaremos especial atención a las respuestas dadas a la pregunta número 4 de dicha encuesta, formulada en los siguientes términos: "¿Debería ampliarse el ámbito de los tributos cedibles? ¿A qué conceptos debería extenderse?". En la presentación de la publicación de las manifestaciones de los citados Consejeros se hace la siguiente apreciación global de las mismas:

"Absolutamente general es la tendencia a la ampliación de los impuestos cedibles. El IVA y los impuestos especiales son «objeto de deseo» de todos, bien a través de la cesión de la fase minorista o de participaciones territorializadas en función del consumo."

Con motivo de la finalización de la vigencia del modelo de financiación, se solicitó a las Comunidades Autónomas a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera que manifestaran sus opiniones sobre la reforma que deba llevarse a cabo. Según nuestra información, algunas Comunidades Autónomas han remitido recientemente los correspondientes documentos, así que incluimos también una referencia a los recibidos en el momento de redacción de este estudio.

2. OPINIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA POSIBLE CESIÓN DEL IVA FORMULADAS CON MOTIVO DE LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA DE 1996 Y EN DOCUMENTOS POSTERIORES

1.ª ANDALUCÍA

Andalucía, que no aceptó el modelo de financiación, no propuso en 1996 la cesión del IVA en fase minorista. El documento "*Bases para la modificación del sistema de financiación autonómica. Comunidad Autónoma de Andalucía*", únicamente examina la posible cesión del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco. Ninguna consideración se hace en el mismo sobre la cesión del IVA en fase minorista. Lo único que se propone es el establecimiento de una participación territorializada del 15% en su recaudación global.

Posteriormente, en la contestación dada por la Consejera de Economía y Hacienda de Andalucía con ocasión de la encuesta referida de *Papeles de Economía Española*, se vuelve a apuntar la conveniencia de introducir una participación territorializada en el IVA, aunque sin añadir nada más al respecto.

2.ª ARAGÓN

La Diputación General de Aragón no hizo ninguna observación o comentario sobre la posible cesión del IVA en fase minorista en el documento "*Propuestas de Aragón al Consejo de Política Fiscal y Financiera*", remitido en 1996 por su Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, para el contestación a las "*Bases para la Revisión del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001*", que fue el documento que sirvió como punto de partida de la reforma de 1996.

La primera referencia de tipo general a esta cuestión se encuentra en las resoluciones aprobadas, a instancias de las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, por el Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión de 2 de mayo de 1996 (Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, núm. 41, de 9 de mayo de 1996), en relación con la Comunicación de la Diputación General sobre financiación de la Comunidad Autónoma.

Se trata de la resolución número 13 de las aprobadas a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, en la que se afirmaba lo siguiente:

"Las Cortes de Aragón instan al Gobierno de Aragón a la elaboración de un estudio sobre la repercusión del IVA en la Comunidad Autónoma como posible instrumento de financiación autonómica."

No nos consta que dicho estudio haya sido realizado o, si lo ha sido, no disponemos de copia del mismo.

Posteriormente, el Consejero de Economía, Hacienda y Función Pública responde a la encuesta de *Papeles de Economía Española* manifestando su opinión a favor de ampliar la cesión de tributos, pues la situación actual provoca, a su parecer, *"que el Estado central tenga un conjunto de recursos tributarios que le proporcionan una financiación superior a sus políticas de gasto, ya que éstas pasan a ser competencia de las comunidades."* Para evitar esta situación propone la cesión del IVA en los términos siguientes:

"Los impuestos más adecuados para ello son el IVA y los impuestos especiales. Se trata de tributos idóneos desde el punto de vista del principio de beneficio de la imposición, escasamente exportables, visibles y con un notable potencial recaudatorio. Al menos a corto y medio plazo, la mejor fórmula de descentralización parece la de la cesión de un porcentaje de la recaudación, imputado de acuerdo con indicadores de consumo."

3.ª ASTURIAS

El informe denominado *"Fijación de posición del Principado de Asturias en relación al documento relativo a política fiscal y financiera de 23 de julio de 1996"* formula los principios básicos a los que debe obedecer la posible reforma de la financiación autonómica, entre los cuales se insiste en la profundización en el principio de corresponsabilidad fiscal, pero no se hace alusión alguna a la posible cesión de nuevos tributos, salvo el IRPF, de manera que no hay ninguna referencia al IVA.

Una posición de esta Comunidad sobre el tema se encuentra en la contestación remitida por su Consejería de Hacienda a la revista *Papeles de Economía Española*. La posible cesión del IVA, propiamente dicha, es descartada en principio por Asturias, que al igual que Andalucía se decanta por una participación territorializada en la recaudación de ese tributo. Sobre este tema se afirma allí lo siguiente:

"Al margen de los impuestos especiales, es preciso referirse también al Impuesto sobre el Valor Añadido, si bien, en este caso, la existencia de un mayor número de inconvenientes para proceder a una genuina cesión del tributo (traslación de la carga impositiva, no coincidencia del lugar de recaudación con el de devengo y elevada concentración de la recaudación en las comunidades con más actividad productiva) aconsejaría optar por la vía de las participaciones territorializadas en su rendimiento recaudatorio."

4.ª BALEARES

En el breve documento enviado por esta Comunidad Autónoma con sus observaciones sobre la propuesta de modelo de financiación presentada por el Gobierno de la Nación en julio de 1996, no se hace ningún comentario sobre la posible cesión del IVA en fase minorista. Por tanto, parece que Baleares no está interesada por el momento en la cesión de este impuesto. Esta situación contrasta, como veremos, con el interés mostrado por esta Comunidad por la cesión de los Impuestos Especiales, en cuyo grupo de trabajo ha participado activamente.

5.ª CANARIAS

Recordamos que esta Comunidad tiene un régimen económico-fiscal especial que determina la no aplicación del IVA en su territorio.

6.ª CANTABRIA

Esta Comunidad Autónoma efectúa diversas consideraciones a propósito de la posible cesión del IVA en fase minorista en el documento *"Comentarios y propuestas sobre el nuevo modelo de financiación presentado"*

por la Administración central en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 23 de julio de 1996". En la letra E) de su apartado III, referido a las modificaciones, mejoras y concreciones al modelo propuesto por el Gobierno, Cantabria solicitaba el estudio, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera o mediante la creación de un Grupo de Trabajo, de la incorporación del IVA y de los Impuestos Especiales como "otros elementos de corresponsabilidad". En concreto, en dicho apartado se dice lo siguiente:

"a) La LOFCA prevé en su articulado la cesión de la fase minorista del IVA, así como de los impuestos especiales, que en la práctica no ha tenido lugar.

b) El Libro Blanco incluye la cesión del IVA en la fase minorista como uno de los ejes de su propuesta. Aún con los problemas técnicos que plantea la definición de la fase minorista del IVA, el Libro Blanco se decanta por esta fórmula como mecanismo indispensable para que las CC.AA. puedan tener capacidad de fijar su patrón distributivo. Únicamente con el impuesto sobre la renta, las CC.AA. no podrán trasladar parte de las cargas de los impuestos directos a los indirectos, si esa es la voluntad de sus ciudadanos.

c) La experiencia comparada manifiesta que la tributación indirecta está presente como mecanismo de financiación de los entes intermedios en prácticamente todos los países de estructura similar. El argumento que justifica este hecho se encuentra en que los entes regionales proporcionan bienes directamente relacionados con el consumo y que por tanto deben ser financiados a través de esa vía.

d) Sin embargo, el NMF (léase Nuevo Modelo de Financiación) para el quinquenio 1997-2001, propuesto no contempla la utilización de los impuestos indirectos en la financiación autonómica. Las razones que suelen objetarse a su utilización son las siguientes (Calsamiglia 1991, p. 302):

- *Los problemas técnicos derivados de la existencia del recargo de equivalencia y de otros sistemas de estimación objetiva. El Libro Blanco ofrece soluciones que si bien son correctas, tiene un elevado coste de implementación.*

- *La posible incompatibilidad con la armonización del IVA a nivel europeo. La armonización del IVA no excluye la posibilidad de participar el tipo entre la Hacienda Central y la Autonómica. Sin embargo, si establece una limitación: en todo momento debe cumplirse que el tipo final aplicado (estatal y autonómico) está por encima del mínimo.*

- *La recaudación en fase minorista del IVA va a depender del grado de integración vertical de las empresas de una determinada Comunidad Autónoma (Ruiz Huerta 1993, p. 136), hecho que en principio poco tiene que ver con el consumo que se pretende gravar."*

A la vista de estos problemas, la Comunidad Autónoma de Cantabria se decanta por proponer, en lugar de la cesión del IVA en fase minorista, la utilización de ese impuesto "a través de una participación territorializada repartida en función del consumo final en cada Comunidad Autónoma". En opinión de esta Comunidad serían numerosas las ventajas de este mecanismo. No obstante, también se reconoce la existencia de inconvenientes, destacando entre ellos que una participación territorializada supone un nivel menor de corresponsabilidad que un impuesto propio. En el documento se citan como ventajas del mecanismo de las participaciones en la recaudación territorializada las siguientes:

"-No presenta los problemas enumerados anteriormente, y sí muchas ventajas. Técnicamente carece de complejidad y es totalmente compatible con la armonización fiscal.

- Aunque no permite que las Comunidades Autónomas puedan determinar su patrón distributivo, supone incluir en la financiación elementos de la tributación indirecta. Puede ser, en este sentido, un paso intermedio hacia la definición de un impuesto autonómico propio, más complejo pero técnicamente más correcto.

- Permite hacer frente a un problema (...) que tiene especial importancia en nuestra Comunidad: la población no residente. Una participación repartida en función del consumo final compensaría a aquellas comunidades que tienen que realizar un gasto adicional para financiar servicios consumidos por no residentes.

- *Está en línea con la experiencia de otros países de estructura similar y en la que se utilizan las participaciones en el IVA como mecanismo de financiación."*

El planteamiento de Cantabria sobre la posible cesión del IVA en fase minorista experimenta una ligera variación posteriormente. Así se deduce al menos de la contestación dada por su Consejero de Economía y Hacienda a la encuesta publicada por *Papeles de Economía Española*, en cuanto que en ella se propone no ya una participación territorializada en la recaudación del IVA, sino una auténtica cesión parcial del IVA en fase minorista. En concreto se condiciona dicha cesión a la transferencia de competencias en materia de sanidad y se cuantifica la misma en un porcentaje del 25% de esa fase. En particular, se destacan las siguientes ventajas de la cesión de impuestos indirectos, partiendo de la afirmación de que no existe ninguna razón de que la estructura impositiva autonómica sea distinta a la estatal, a lo que se añade:

"Muy al contrario los impuestos indirectos (IVA, II.EE.) presentan un carácter marcadamente territorial en su fase minorista o de consumo efectivo, al gravar adquisiciones, servicios o consumos realizados en un territorio determinado por ciudadanos que en el momento de la realización del consumo o la prestación del servicio se encuentran en ese mismo territorio.

Además, muchos de los servicios gravados son hoy día prestados por las comunidades autónomas o son sus ciudadanos quienes sufren las consecuencias de ciertos consumos (contaminación: tabaco, hidrocarburos, vehículos, salud pública, inseguridad ciudadana, alcohol).

Por consiguiente, la cesión de los impuestos directos respondería a razones de suficiencia y autonomía financiera, mientras que la referida a los impuestos indirectos se ampararía más en razones de justicia fiscal y potencial recaudatorio."

En el documento "Posición preliminar de la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre el nuevo modelo de financiación autonómica", remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera en enero del presente año, se insiste en considerar la cesión del IVA minorista y se dice lo siguiente:

"Por lo que respecta al IVA, la posibilidad contemplada en la LOFCA de cesión del IVA permite descentralizar una parte del impuesto. Dado que las empresas tienen centralizada la recaudación de este impuesto, aquí también deberían utilizarse los datos de consumo territorializado para proceder a la descentralización del mismo.

Curiosamente las Administraciones Autonómicas, excepto las forales, son contribuyentes netos por este tributo, mientras la estatal es al mismo tiempo contribuyente y sujeto activo beneficiario de la exacción del impuesto, incluso de aquella parte de recaudación con cargo a las Administraciones Autonómicas, que supone para estas un mayor gasto presupuestario a medida que incrementan sus políticas de inversión y desarrollo, mientras que para la Hacienda Central constituye un mayor ingreso. En nuestra opinión el saldo para las Administraciones Autonómicas debería ser cero respecto al IVA que soportan."

El documento insiste más adelante en que la Comunidad Autónoma debe ser compensada del IVA que soporta como consecuencia, básicamente, de los gastos incluidos en los capítulos presupuestarios II y VI, así como del IVA que pueda recaer sobre subvenciones a empresas y profesionales otorgadas por la Administración autonómica.

7.ª CASTILLA-LA MANCHA

Esta Comunidad Autónoma no aceptó el modelo de financiación para el período 1997-2001. El documento "Propuesta de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha al Sistema de Financiación Autonómica Quinquenio 1997-2001", fechado en Toledo en septiembre de 1996, en el que figuran las observaciones a la propuesta efectuada por el Gobierno central en la comunicación remitida por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales a las Comunidades Autónomas el 18 de julio de 1996, dedica un apartado a la atribución de capacidad normativa sobre determinados impuestos. En dicho apartado se alude exclusivamente a la posición de esta Comunidad sobre la atribución de competencias normativas en relación con los impuestos ya cedidos y sobre todo sobre el IRPF, cuya cesión parcial es rechazada. En cambio, no se hace ninguna referencia a la cesión del IVA en fase minorista. Aparte de ese documento oficial, no conocemos ningún otro documento en el que se fije la postura de esta Comunidad sobre el tema.

No obstante, su Consejero de Economía y Hacienda responde a la encuesta de *Papeles de Economía Española* defendiendo la cesión de una "cesta de impuestos", en la que se incluiría, entre otros, "un determinado tramo o porcentaje del IVA", advirtiendo que en lo que se refiere a la cesión de este tributo "se deberían poner límites a la capacidad normativa de forma que se impidiera la rivalidad fiscal entre comunidades."

8.ª CASTILLA Y LEÓN

Al igual que sucede con la mayoría de Comunidades Autónomas, Castilla y León no menciona en ningún momento la posibilidad de ceder el IVA en fase minorista en el documento "*Propuestas que realiza la Comunidad de Castilla y León al nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el Quinquenio 1997-2001*", enviado al Consejo de Política Fiscal y Financiera en respuesta al presentado por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales en julio de 1996.

Actualmente, la posición de esta Comunidad Autónoma, al parecer, es favorable a la cesión del IVA en fase minorista. En esta línea el Consejero de Economía y Hacienda manifiesta lo siguiente en la encuesta publicada *Papeles de Economía Española*:

"3) En el Libro Blanco sobre financiación autonómica, elaborado por un grupo de expertos, se apuntaba a los impuestos especiales y al IVA como impuestos susceptibles de ser utilizados para instrumentar la financiación de las comunidades autónomas. Sin embargo, con la actual configuración normativa de los impuestos especiales y del IVA, parece sumamente complejo arbitrar una cesión total o parcial de éstos a las Comunidades Autónomas. De hecho, sería necesario que el grupo de trabajo constituido al efecto en 1997 culminara sus trabajos. En todo caso, se podría instrumentar como «participación territorializada», distribuyendo su recaudación real entre los distintos territorios, aplicando criterios de consumo real en cada comunidad. Pero en ningún caso, salvo que se establezcan nuevas obligaciones fiscales a las empresas, las comunidades podrían tener competencias normativas sobre estos impuestos.

4) Parece más conveniente participar en nuevos impuestos de la forma descrita en el punto anterior que ampliar la participación en el IRPF, para evitar una excesiva dependencia de una única figura tributaria."

El Grupo de trabajo que se menciona en esta contestación fue constituido en 1997 para estudiar la posible cesión de los Impuestos Especiales. Posteriormente nos referiremos al mismo al tratar de la posible cesión de estos tributos.

En enero de 2001 esta Comunidad Autónoma ha remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera el documento "*Consideraciones generales realizadas por Castilla y León sobre el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas*"; en él figura la siguiente referencia al IVA:

"En cuanto a la posible cesión de impuestos indirectos existirían dos posibles figuras: los impuestos especiales y el IVA. Entendemos que para que las nuevas cesiones supongan un incremento de grado de corresponsabilidad fiscal se debe ceder no sólo la recaudación sino también cierta capacidad normativa y/o capacidad de gestión. La actual configuración de los impuestos especiales y del IVA no permite que su posible cesión a las Comunidades sea sencilla sino que, en ambos casos, exigirán importantes modificaciones en la configuración de los impuestos. Sin embargo, las nuevas cesiones deben lograr que la recaudación obtenida por los nuevos impuestos sea representativa de la realidad económica de la Comunidad."

9.ª CATALUÑA

Esta Comunidad Autónoma no formuló ningún tipo de propuesta relativa a la posible cesión del IVA en fase minorista en la contestación remitida en septiembre de 1996 por su Consejería de Economía y Finanzas al Consejo de Política Fiscal y Financiera, en la que figuran sus "*Observaciones al documento sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, de 18 de julio de 1996*".

Algunas opiniones al respecto proceden de conferencias pronunciadas en distintos foros por miembros del ejecutivo catalán. En este sentido puede citarse la conferencia que tuvo lugar en el Círculo Financiero a cargo del Consejero de Economía y Hacienda el 25 de enero de 1999, en la que se expusieron diversas ideas en torno

a la posible reforma de la financiación autonómica. En relación con el IVA, el Consejero catalán apuntó que su Comunidad Autónoma aspira a recibir el 50% de todo el IVA y no sólo del recaudado en fase minorista.

Este es el planteamiento que se refleja en un documento posterior, fechado el 30 de marzo de 2000, elaborado por la Consejería de Economía y Finanzas de la Generalidad bajo la denominación de "*El Pacto fiscal*". Después de formular como principios básicos de una posible negociación que su Hacienda debe basarse "*en los ingresos generados en el territorio de Cataluña*" y de reclamar mayores potestades normativas y las competencias de gestión de los tributos pagados en esa Comunidad (a través de una "*Agencia Tributaria de Cataluña*"), dicho documento afirma lo siguiente: "*La Generalitat debe participar en todos los impuestos generados en el territorio de Cataluña.*" Y entre ellos, claro está, se encuentra el IVA, cuyo rendimiento se calcula mediante la aplicación de indicadores de consumo en algo más de 1,1 billones de pesetas, reclamando a continuación el 50% de dicha cifra, que ascendería a 561.853 millones de pesetas.

Estas tesis han sido ratificadas por el Consejero de Economía, Finanzas y Planificación en sus contestaciones a la encuesta ya citada publicada en *Papeles de Economía Española*.

10.ª EXTREMADURA

Esta Comunidad Autónoma, que tampoco aceptó el nuevo modelo de financiación, no efectuó ningún comentario sobre la posible cesión del IVA en fase minorista en el documento "*Propuesta de la Comunidad Autónoma de Extremadura para la revisión del sistema de financiación autonómica quinquenio 1992-1996*", fechado en Mérida en agosto de 1996.

En cambio, sí figura una referencia general al papel que podría desempeñar la imposición indirecta en el modelo de financiación. En dicho documento esta Comunidad Autónoma no se opone expresamente a la posible cesión del IVA en fase minorista. En concreto se dice lo siguiente:

"Se trataría de buscar aquellas figuras impositivas, dentro de la Imposición indirecta, que obtuvieran un rendimiento global similar al IRPF, y una distribución más homogénea.

El sistema en su conjunto alcanzaría las mismas cotas de autonomía financiera que contiene la propuesta del Gobierno, sin tanta divergencia entre unas y otras Comunidades Autónomas, como provoca la cesión del IRPF."

11.ª GALICIA

El documento "*Revisión del modelo de financiación. Propuestas de Galicia*", presentado por esta Comunidad Autónoma con ocasión de la reforma de 1996, dedica un apartado a la cesión de nuevos tributos. En relación con el IVA se dice lo siguiente:

"El IVA en fase minorista parece que podría ser estudiado con atención para ver si es susceptible de cumplir esta finalidad. Cabría plantearse tanto una cesión del tributo en fase minorista, como una cesión de un porcentaje de la recaudación territorializada del impuesto".

Por tanto, en un primer momento Galicia se limitó a sugerir la conveniencia de estudiar la posible cesión del IVA en fase minorista. Cuatro años después, esa simple sugerencia se ha convertido en una propuesta firme con ocasión de la presentación en abril de 2000 del documento "*Propuesta para completar el modelo actual de financiación autonómica*". En su apartado 3, en el que se analiza la introducción de un sistema de tributos compartidos, partiendo de las ideas expuestas en el Libro Blanco, esta Comunidad Autónoma recomienda que la Hacienda central pase a compartir la fase minorista del IVA con las Comunidades Autónomas, "*estableciendo ciertos márgenes normativos sobre los tipos impositivos que pudieran ser utilizados por estas*".

Especialmente interesantes nos parecen las reflexiones sobre la compatibilidad de esta alternativa con la normativa comunitaria. A causa de su interés, reproducimos a continuación los dos párrafos que hacen referencia a esta cuestión:

"Debe insistirse en que esta solución, que ya hemos defendido en otras ocasiones, es compatible con las exigencias del mercado único y que no tiene que introducir distorsiones que afecten a las condiciones de competencia, pues estas no impiden que las distintas jurisdicciones tributarias utilicen tipos impositivos

diferentes, como algunos parecen creer, sino que el impuesto soportado por un mismo consumidor pueda resultar distinto dependiendo de dónde realice sus adquisiciones, ya que, en tal caso, sus decisiones de compra podrían estar influenciadas por la variable fiscal.

Como es sabido, en la imposición sobre el consumo se utiliza el criterio de gravar al consumidor con los impuestos correspondientes al lugar donde se realiza el consumo gravado. A efectos prácticos, para el caso de los bienes muebles, el lugar de consumo se identifica con el lugar donde el consumidor adquiere el bien en cuestión. No obstante, en el caso de bienes muebles especialmente valiosos como sucede, por ejemplo, con los automóviles, y también en las adquisiciones efectuadas por correo, suele entenderse que el consumo se realiza en el lugar de residencia del adquirente y se aplican los impuestos correspondientes a dicho lugar. De esta forma se evita, precisamente, que la variable fiscal pueda determinar el lugar de una adquisición, respetándose, a la vez, la capacidad de las diferentes jurisdicciones para utilizar sus márgenes normativos. De hecho tal es la situación que en este momento existe en la Unión Europea donde los tipos del impuesto son diferentes en cada país. Y lo mismo ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos, donde los tipos de la imposición sobre las ventas de minoristas los decide autónomamente cada estado. Compartir, pues, la fase minorista del IVA no debe introducir problemas prácticos insolubles ni comportar distorsiones de mercado. Solamente aumentaría el número de jurisdicciones fiscales existentes. A cambio, las comunidades dispondrían de todos los instrumentos para ejercer plenamente su autonomía financiera."

Este es también el planteamiento defendido por el Consejero de Economía y Hacienda de esta Comunidad en sus respuestas a la encuesta antes citada de *Papeles de Economía Española*.

Recientemente, en enero de 2001, Galicia ha remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera un nuevo documento que resume sus posiciones sobre el futuro modelo de financiación autonómica, en el que trata con cierta extensión de la posible cesión del IVA. Parte de la afirmación de que para el incremento del nivel de autonomía "no cabe más que utilizar el IVA en la fase minorista. Con ello se dispondría de capacidad normativa en los dos pilares del sistema tributario, el IRPF y el IVA, y podría hablarse de una verdadera autonomía de las haciendas autonómicas".

Propone, al mismo tiempo, que la cesión de este tributo no se realice como participación en función de los índices de consumo, "sin que se conozca qué ventaja supone esta fórmula sobre cesiones con capacidad normativa"; insistiendo en la idea de que los contribuyentes no identificarían en el caso del IVA y de los Impuestos Especiales esas participaciones territoriales con su Hacienda autonómica, pues en ambos tributos la participación "sólo supone una mera atribución de la recaudación nacional en función de índices de muy dudosa fiabilidad pero que en modo alguno acrecientan la percepción fiscal del consumidor y mucho menos la identifican con el territorio. Su percepción fiscal seguirá siendo la misma que antes aunque ahora pueda culpar de los «excesos tributarios» a una Hacienda que no tiene competencias sobre el impuesto". En cambio, esa identificación sí se produciría si se cede capacidad normativa.

Esta Comunidad Autónoma se pronuncia también con claridad contra la premisa de la dificultad de determinación de la fase minorista, a la que concede además máxima importancia puesto que considera que esa fase comprende en realidad el impuesto repercutido por el comerciante minorista. Y en cuanto a la posible restricción o incompatibilidad de la cesión en razón de la normativa de la Unión Europea, no duda en afirmar que "no parece que debamos encontrarnos ante un obstáculo insalvable ya que no debería de haber dificultades para que la Comisión pudiera aplicar a España la misma lógica que aplica al consumo de los países miembros de la U.E. Dentro de los límites previstos nada debería impedir que las Comunidades Autónomas, sólo en la fase minorista, pudieran tener tipos distintos. Las lógicas del impuesto y de su armonización se mantendrían". Y añade:

"Parece evidente que no deberíamos dejarnos llevar por la literalidad de unas directivas que fueron dictadas al margen de la problemática que nos ocupa porque, sencillamente, no estaba planteada.

Puesto que las directivas pudieran afectar a un derecho constitucional que se vería imposibilitado para su aplicación sin que, cuando aquella se dictó, se tuviese in mente esta circunstancia, nada parece impedir que la Comisión pueda estudiar este tema y amparar una solución favorable.

Depende, solamente, de con qué fuerza y convicción se plantee el tema y esto depende, también, de la

convicción que se tenga respecto a dos cosas: de la importancia de disponer de un modelo con altos niveles de autonomía y de que esto sólo es posible utilizando el IVA avanzando así hacia un Sistema de Tributos Compartidos".

La conclusión principal es inequívoca: una participación en el IVA sólo interesa si facilita mayores recursos pero no en razón de que favorezca la corresponsabilidad. Para ello no hay más remedio, según el documento, que ceder capacidad normativa sobre el IVA minorista; sin tal cesión no se estará diseñando un modelo que conduzca a la autonomía. *"Ciertamente esta es una cuestión clave y no admite sucedáneos".*

12.ª LA RIOJA

En el breve documento enviado por esta Comunidad Autónoma con sus observaciones sobre la propuesta de modelo de financiación presentada por el Gobierno de la Nación en julio de 1996, no aparece ningún tipo de referencia a la posible cesión del IVA en fase minorista o al establecimiento de algún tipo de participación en la recaudación territorializada de este impuesto.

Con posterioridad a ese momento y según la información que disponemos esta Comunidad Autónoma se ha mostrado favorable a la cesión del IVA en fase minorista. Así se refleja en la respuesta de su Consejero a la repetida encuesta de *Papeles de Economía Española*, que al pronunciarse sobre nuevos tributos cedidos dice lo siguiente:

"Esta nueva cesión debe buscar un equilibrio entre todas las figuras tributarias y, en particular, entre impuestos directos e indirectos. El IVA minorista y los impuestos especiales son, a nuestro juicio, figuras que han de incluirse dentro de la cesta de tributos cedidos a las CCAA. De esta forma, podrían eliminarse las modulaciones o las garantías de crecimiento, ya que las distintas figuras tributarias darían cierta estabilidad financiera, sin perjuicio, evidentemente, de que estuvieran ligadas al ciclo económico y, por tanto, evolucionaran conforme a él. Este es un riesgo que han de asumir las haciendas regionales si se quiere ir caminando hacia un mayor grado de autonomía política."

13.ª MADRID

Esta Comunidad Autónoma tampoco efectuó ningún tipo de comentario sobre la posible cesión del IVA en fase minorista en el documento *"Estudio Propuesta de la Comunidad de Madrid sobre el documento de Bases para la Revisión del Sistema de Financiación Autonómica del Quinquenio 1997-2001 presentado por el Ministerio de Economía y Hacienda"*, remitido en septiembre de 1996 por su Consejería de Hacienda al Consejo de Política Fiscal y Financiera. A pesar de su extensión (un total de 54 páginas más un anexo de 13 páginas que lo convierten en el documento más extenso y elaborado de todos los enviados), no se encuentra en él ninguna referencia a esta materia.

El Consejero de Hacienda de Madrid responde a la repetida encuesta de *Papeles de Economía Española* que el IVA y los Impuestos Especiales son *"algunas de esas formas tributarias que vienen ocupando en la actualidad el centro de debate entorno a la cesión por el Estado de nuevos tributos a las CCAA y la profundización en los principios de suficiencia y autonomía financiera..."*.

En el documento *"Nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas"*, remitido por Madrid al Consejo de Política Fiscal y Financiera en febrero de 2001, se opina a favor de la cesión del IVA, reiterando las consideraciones anteriores.

14.ª MURCIA

Sólo conocemos la opinión de la Consejería de Economía y Hacienda de esta Comunidad Autónoma expresada en el documento *"Revisión del sistema de financiación autonómica. Posición de la Comunidad Autónoma de Murcia"*, de enero de 2001, remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Transcribimos el párrafo relativo a la cesión del IVA, a la vista de su interés:

"Dado que la cesión del IVA minorista plantea, en principio, importantes problemas de gestión debido a su configuración plurifásica, en principio la mejor fórmula para la descentralización del impuesto pasaría por

la atribución a las Comunidades Autónomas de parte de la recaudación imputada según el criterio poblacional. El criterio de consumo generaría importantes problemas técnicos debido a las ponderaciones que deberían establecerse en función de los distintos tipos impositivos que gravan el consumo de un territorio. En cualquier caso, la gestión del impuesto debería permanecer en la Hacienda estatal.

En el supuesto de que su descentralización se opere a través de una simple participación territorializada, sin incluir potestad normativa alguna, demandamos también que esté garantizada por la salvaguarda aplicable en el actual método a la participación territorializada en los ingresos generales del Estado (PIB). Por último, se ha apuntado una tercera vía de descentralización consistente en la cesión íntegra del IVA de determinados consumos (agua, gas, electricidad). No obstante, nuestro posicionamiento final sobre la fórmula de descentralización del IVA lo supeditamos al conocimiento de las cuantías reales en que se traduciría cada una de ellas.

Sin embargo, en principio, consideramos que la descentralización del IVA, bajo cualquiera de las fórmulas expuestas, introduce excesivas complicaciones al sistema, sin ser, al mismo tiempo, imprescindible para realizar el cambio deseado, que puede ser operado por los impuestos especiales por sí solos".

15.ª VALENCIA

Esta Comunidad Autónoma efectúa diversos comentarios sobre la posible cesión del IVA minorista en el documento "El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas", firmado por el Presidente valenciano. Tras destacar que el IVA, en particular en lo que se refiere al gravamen de su fase minorista, es un indicador relevante del desarrollo económico, se mencionan las alternativas que ofrece este tributo para instrumentar algún tipo de participación en su recaudación. En concreto se dice lo siguiente:

"Teniendo en cuenta que las directivas de la Unión Europea no posibilitan el establecimiento de un gravamen específico sobre la fase minorista, el Gobierno valenciano propone que la cesión a las Comunidades Autónomas pueda instrumentarse, bien a través de una participación territorializada, o bien a través de la imputación a las Comunidades Autónomas de la recaudación proveniente de determinados hechos imponibles del Impuesto, que se valoren como índices cualificados de la actividad de un territorio."

En ese informe también se alude a la posibilidad de ceder la recaudación de este impuesto correspondiente a los servicios relacionados con determinados suministros, citándose a título de ejemplo la energía eléctrica, el gas, el combustible y el agua.

Este planteamiento es reiterado de nuevo en el Prólogo realizado por el Presidente de esta Comunidad Autónoma, E. Zaplana, al libro "Análisis del sistema de financiación autonómica: bases para un nuevo modelo", coordinado por V. Martínez-Pujalte y en el que han participado F. Adame, M. I. Barreiro, J. M. García-Margallo, J. Lasarte, P. Oliete, A. Sánchez y F. Torres. En dicho Prólogo se añade como novedad la posible participación en la gestión y se propone lo siguiente:

"Conviene plantear igualmente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas participen en la gestión y recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), en lo que se refiere a la fase minorista o a la recaudación de algunos servicios como agua, gas, combustible o energía eléctrica que son índices muy relacionados con la actividad económica y con el número real de ciudadanos que perciben servicios de una determinada Comunidad".

Sin embargo, el Consejero de Economía y Hacienda responde a la encuesta de *Papeles de Economía Española* en los términos siguientes:

"a) En la imposición general sobre las ventas en su fase minorista, procedería referirse al Impuesto sobre el Valor Añadido, suprimiendo la referencia a la fase minorista, ya que, como es sabido, en la estructura actual del impuesto, resulta extremadamente difícil identificar esta fase, y resultaría más costoso aún otorgar la recaudación y facultades de gestión efectivas a las comunidades autónomas sobre dicha fase."

En el documento "Financiación autonómica", remitido por esta Comunidad Autónoma al Consejo de Política Fiscal y Financiera en febrero de 2001, se analizan diversas alternativas para la reforma del sistema actual. Y entre ellas, la alternativa tercera incorpora la cesión parcial del IVA (30%) "otorgando protagonismo a un impuesto sobre el consumo de elevada recaudación y dotando el modelo de mayor equilibrio entre figuras impositivas directas e indirectas". La alternativa cuarta sustituye la propuesta anterior por la cesión de "la totalidad de la recaudación del IVA originado por los suministros de electricidad, agua, gas y otros combustibles para el hogar". Tras un análisis de los posibles resultados de estas propuestas, se formula la conclusión general, entre otras, de que el IVA "ofrece una distribución bastante homogénea, sólo quebrada por el comportamiento de Baleares, que se convierte en la Comunidad que impone el techo de la posible participación en la recaudación del IVA".

En el reciente libro "El acierto de España", el Presidente valenciano vuelve a insistir en la cesión del IVA minorista de algunos servicios. Añade: "Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que las comunidades autónomas prestan servicios no sólo a los ciudadanos censados en su espacio físico sino también a todos aquellos que residen aunque sea transitoriamente, en el mismo". Y advierte que la posible capacidad normativa autonómica en relación con el IVA "se encuentra muy limitada por el marco jurídico comunitario y establecer diferencias normativas entre las autonomías en estos casos introduciría elementos de distorsión insalvables".

Por último, queremos dejar constancia de la opinión manifestada por esta comunidad en la reunión de Consejo de Política Fiscal y Financiera de 26 de noviembre de 2001, en la que tras afirmar que consideran que a su juicio tanto la Ley de medidas fiscales que incluyen el modelo de financiación como la propia LOFCA recogen adecuadamente los contenidos del acuerdo de 27 de julio de este Consejo, solicitan que se aclaren algunos conceptos, por ejemplo, en lo referente a los índices de consumo, en base a los que se va a determinar cuáles son las participaciones en impuestos como el IVA o los impuestos especiales, con el objeto de que pueda conocerse con total transparencia cuáles son los criterios de esa distribución.

CONCLUSIONES.

1.ª Los documentos antes examinados nos permiten concluir que ninguna Comunidad Autónoma se ha opuesto a la utilización del IVA, en general, y de su fase minorista en particular, como instrumento de financiación autonómica.

2.ª No obstante, ello no significa que todas las Comunidades Autónomas mantengan una misma posición sobre la alternativa más idónea para conseguir ese objetivo. Los documentos consultados ofrecen en este punto un panorama heterogéneo: dejando a un lado a Canarias (por la especialidad de su régimen económico-fiscal), Baleares no parece interesada en la cesión parcial del IVA, lo que deriva sin duda de los resultados del actual modelo de financiación. En el polo opuesto puede situarse a Cataluña, que, al margen de esos resultados, propone la cesión del 50 % de la recaudación total del tributo; o a Galicia, partidaria de compartir la fase minorista con competencias normativas sobre los tipos impositivos.

4.ª Andalucía, Asturias y Murcia se pronuncian, con mayor o menor decisión, a favor de una participación territorializada en la recaudación de este tributo. En concreto, Murcia insiste en los problemas de gestión derivados de la configuración plurifásica del impuesto para oponerse a la cesión de su fase minorista. En una línea cercana, Aragón y Castilla-La Mancha proponen la cesión de un porcentaje o tramo del mismo.

5.ª Por último, las demás Comunidades Autónomas (Cantabria, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Valencia) parecen favorables a la cesión del IVA en fase minorista, si bien algunas de ellas destacan dificultades concretas de esta medida, a veces especialmente significativas: dificultad de identificar con precisión la fase minorista del impuesto, aumento de la presión fiscal indirecta, o la necesidad de efectuar multitud de reformas legislativas para hacerla efectiva.

3. OPINIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LA POSIBLE CESIÓN DE LOS IMPUESTOS ESPECIALES FORMULADAS CON MOTIVO DE LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE 1996 Y EN DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES POSTERIORES.

Al igual que hicimos en el apartado anterior sobre la cesión del IVA minorista, efectuaremos un repaso por las opiniones recogidas en relación con la posible cesión de estos tributos en los documentos presentados por las Comunidades Autónomas en 1996, con motivo de los estudios llevados a cabo en relación con el nuevo modelo para 1997-2001 y en otros documentos posteriores de los que hemos tenido conocimiento.

Siguiendo con la misma sistemática empleada al comentar las posiciones de las Comunidades Autónomas en relación con la posible cesión del IVA en fase minorista, expondremos sus opiniones por orden alfabético de las mismas para facilitar su consulta. Los documentos citados a continuación a los que ya hicimos referencia al tratar del IVA aparecen en este apartado individualizados sólo por su título.

1.ª ANDALUCÍA

El documento "*Bases para la modificación del sistema de financiación autonómica. Comunidad Autónoma de Andalucía*", de 1996, presta una atención particular al análisis de la posible cesión de los Impuestos Especiales, así como al establecimiento de participaciones territorializadas en alguno de estos tributos.

Los representantes de la Comunidad Autónoma de Andalucía consideran que podría cederse, en primer lugar, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. En relación con el mismo se formulan en dicho documento las siguientes consideraciones:

"El Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte parece un impuesto especialmente concebido para ser transferido a las Comunidades Autónomas, por tanto desde el punto de vista de la normativa tributaria no tiene una especial dificultad su cesión. La utilización del mismo con finalidades de política económica, para promover la actividad del sector, se puede seguir produciendo sin mayor coste para la Hacienda del Estado a través de la adecuada compensación a las Comunidades Autónomas".

En segundo término, se analiza la posible cesión del Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco, centrándose en particular en el análisis de las ventajas de la misma. Sobre esta figura se afirma lo siguiente:

"En cuanto al Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco, la cesión exige alguna modificación de su normativa, nada comparable a la que exige la cesión del IRPF.

Como ventajas a destacar son que:

- *Aunque se devenga en origen tiene un número muy limitado de contribuyentes, lo que redonda en una gestión fácil.*
- *Es un Impuesto sobre el consumo por lo que su evolución es más equilibrada que el Impuesto sobre la Renta.*
- *Se tiene un conocimiento perfecto del volumen territorializado de las ventas y de la recaudación impositiva.*
- *Su cesión tiene encaje en la LOFCA y en los diferentes Estatutos de Autonomía excepto en el del País Vasco, frente a lo que sucede con la cesión del IRPF.*

Al tratarse de un impuesto normalizado con los países de la UE su cesión requerirá de adaptaciones técnicas del proceso de gestión intracomunitaria que garanticen el cumplimiento de los compromisos adquiridos, en línea con las actuaciones previstas en el País Vasco y Navarra.

Se trata de llevar a cabo la cesión manteniendo el criterio de caja única y naturalmente responsabilizando a las CC.AA. tanto de la inspección como de la represión del contrabando que tiene lugar precisamente en el territorio."

Paralelamente a la cesión de nuevos impuestos se estudia también con detenimiento en este documento de Andalucía la introducción en el modelo de financiación de participaciones territorializadas. En la primera de las dos alternativas propuestas en este sentido se contempla el establecimiento de una participación territorializada del 50% del rendimiento del Impuesto sobre Hidrocarburos. Y se dice lo siguiente:

"La elección de esta figura obedece a similares razones que han impulsado la petición de cesión del Impuesto Especial sobre Labores del Tabaco.

Es preciso añadir como razón adicional para la elección de esta figura su potencia recaudatoria lo que da lugar, a su vez, dos consecuencias:

- *Contribuye de forma destacada a la autonomía financiera.*
- *Permite conseguir, sin llegar a la cesión, con una participación territorializada el anterior objetivo.*

Es necesario aclarar que la capacidad normativa en este Impuesto es más teórica que real dadas las limitaciones que la armonización comunitaria.

En cualquier caso el Estado conservará la competencia para discutir en la Unión Europea la armonización de las abscisas."

En la contestación dada por la Consejera de Economía y Hacienda a la encuesta de *Papeles de Economía Española* formula una propuesta muy similar a la anterior, aunque se advierten algunas novedades. En primer lugar, no se precisan porcentajes de cesión ni de participación territorializada para los distintos impuestos. En segundo lugar, se añaden a la lista de los tributos que deberían cederse el Impuesto sobre las Primas de Seguros y el Impuesto sobre la Electricidad, que no existían cuando se redactó el documento "*Bases para la modificación del sistema de financiación autonómica. Comunidad Autónoma de Andalucía*", en julio de 1996.

Por otra parte, en la contestación a la encuesta se insiste también en las ventajas que presentan los impuestos indirectos frente al IRPF, cuya cesión fue rechazada por Andalucía. En este sentido se afirma lo siguiente:

"Al ser, por un lado, el comportamiento del consumo más homogéneo que el de la renta y, por otro, permanecer la progresividad del IRPF en manos de la Hacienda del Estado, el sistema sería mucho más equilibrado, tanto en el grado de autonomía financiera de las distintas comunidades autónomas como en lo que respecta a la evolución de su financiación. Al mismo tiempo, se avanzaría hacia una verdadera corresponsabilidad fiscal en la vertiente de los ingresos, al participar las comunidades autónomas en las funciones de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos cedidos."

2.ª ARAGÓN

Esta Comunidad Autónoma no tiene en estos momentos, según la información de que disponemos, una posición oficial sobre la cesión de los Impuestos Especiales. La única información que hemos podido manejar es la opinión manifestada por Aragón en la reunión del Grupo de Trabajo sobre cesión de Impuestos Especiales de 15 de abril de 1997, en la que su representante se mostró favorable a la cesión de la recaudación de los Impuestos sobre Determinados Medios de Transportes y sobre las Primas de Seguros.

En la contestación a la encuesta de *Papeles de Economía Española*, el Consejero de Economía, Hacienda y Función Pública de la Diputación General de Aragón abogó por ampliar el ámbito de tributos cedidos, siendo a su juicio el IVA y los Impuestos Especiales las figuras más adecuadas para ello. Tras destacar las ventajas que presentan estos tributos, a las que ya tuvimos ocasión de aludir cuando explicamos la posición de esta Comunidad en relación con la posible cesión del IVA en fase minorista, el Consejero señala que "*la atribución de competencias normativas debería hacerse en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.*"

3.ª ASTURIAS

El Consejero de Hacienda de esta Comunidad subrayó en su contestación a la encuesta de *Papeles de Economía Española*, que el modelo de financiación que sustituya al actualmente vigente debe tener como uno de sus pilares básicos "*una participación amplia de las comunidades autónomas en el rendimiento recaudatorio de*

una cesta de impuestos a modo de tributos compartidos". Formarían parte de esa cesta algunos impuestos directos y algunos impuestos indirectos, lo cual serviría para aportar estabilidad a las haciendas autonómicas.

Entre los tributos que podrían cederse el Consejero menciona en primer lugar los Impuestos Especiales, aunque advirtiendo que con su configuración actual ello no es posible. Se dice lo siguiente:

"Como primeros candidatos para ampliar el ámbito de los tributos cedibles a las comunidades están los impuestos especiales, si bien hay que reconocer que, excepto el Impuesto de Matriculación, se trata de impuestos recaudados en la fase de fabricación y, por tanto, sin fase minorista, lo que posibilita la traslación de la carga impositiva hacia otras jurisdicciones. No obstante, la situación sería distinta si se abordasen los cambios normativos precisos para cambiar —en la medida de lo posible— su actual configuración, introduciendo una fase minorista. En otro caso, no quedaría otra solución que el establecimiento de participaciones territorializadas, que serían posibles en la medida en que se conozcan fiablemente los consumos gravados en las distintas comunidades."

4.ª BALEARES

En la reunión del Grupo de Trabajo de Impuestos Especiales de 15 de abril de 1997 esta Comunidad manifestó en primer lugar sus preferencias por la cesión de los Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte y sobre las Primas de Seguros. En segundo término, también apuntó que debía darse prioridad a la cesión del Impuesto sobre las Labores del Tabaco, debido al reducido número de operadores y de almacenes y al escaso número de productos gravados por este tributo.

Por lo que respecta al Impuesto sobre Hidrocarburos, Baleares señaló que el problema del control de ventas está bastante delimitado, al hacerse la distribución antes por CAMPSA y ahora por la compañía que la explota.

Aparte de estas manifestaciones, la Comunidad de Baleares remitió posteriormente un escrito exponiendo sus propuestas en esta materia. Siguiendo la sistemática de la Ley, en dicho escrito se distingue entre Impuestos Especiales de Fabricación e Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte. Tras resumir las principales características de los Impuestos Especiales de Fabricación, la propuesta de Baleares se centra en las ventajas que presenta el Impuesto sobre las Labores del Tabaco. En concreto se destacan tres ventajas: los sujetos pasivos y los operadores son pocos respecto de otros tributos; el número de depósitos fiscales y almacenes es inferior al de las demás figuras impositivas y, por último, grava un menor número de productos, siendo fácil su identificación en relación con otras figuras impositivas. Por todo ello, la cesión de este impuesto no presentaría especiales problemas.

También se detiene el documento de Baleares en las ventajas que presenta el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte. En concreto se destaca que se trata de un impuesto más fácil de ceder, ya que se tiene información precisa por Comunidades Autónomas. En opinión de esta Comunidad debería crearse un grupo de trabajo para estudiar la viabilidad de la cesión de este impuesto.

Baleares parece descartar la cesión de la imposición sobre los alcoholes y del Impuesto sobre Hidrocarburos. Contestando a la encuesta de *Papeles de Economía Española*, su Consejero de Hacienda y Presupuestos afirmó lo siguiente:

"Ahora bien, en el capítulo de los impuestos especiales hay que considerar que aquellos que tienen una mayor capacidad recaudatoria, como el que versa sobre los hidrocarburos, o sobre las bebidas alcohólicas, tienen su devengo en origen (el momento de la salida de fábrica), lo cual distorsiona mucho el reparto de la recaudación."

En enero de 2001 Unión Mallorquina, formación política integrada en el pacto de gobierno de esta Comunidad, ha remitido el documento ya citado *"La nueva financiación autonómica"*, en el que propone que se inicie la cesión del 50% de los Impuestos Especiales sobre Hidrocarburos, Bebidas Alcohólicas y Tabacos, cesión que iría aumentando en un 10% cada tres años. Nos remitimos a lo expuesto sobre el IVA en relación con la justificación de esta propuesta.

5.ª CANARIAS

Como hemos repetido, Canarias tiene un régimen particular de aplicación de los Impuestos Especiales. Así, está fuera del ámbito territorial de la Ley 38/1992 por lo que respecta a los Impuestos sobre Hidrocarburos, Labores del Tabaco, Vinos y Bebidas Fermentadas. En cambio, está dentro del ámbito territorial de aplicación de los Impuestos sobre Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas (aunque con tipos inferiores a los de la Península y Baleares) y el Impuesto sobre la Cerveza.

Por otra parte, en Canarias existe un tributo propio denominado Impuesto Especial sobre Combustibles Derivados del Petróleo, que no se aplica en las restantes Comunidades Autónomas.

También se exigen en Canarias los Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte (si bien con tipos inferiores a los aplicados en la Península y Baleares) y sobre Primas de Seguros.

Por último, hay que hacer notar que Canarias se ha mostrado particularmente interesada por la cesión del Impuesto sobre Primas de Seguros.

6.ª CANTABRIA

Cantabria propuso en el documento *“Comentarios y propuestas sobre el nuevo modelo de financiación presentado por la Administración central en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 23 de julio de 1996”* el estudio, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera o mediante la creación de un Grupo de Trabajo específico, de las posibilidades que ofrecen los Impuestos Especiales a fin de incrementar la corresponsabilidad fiscal. En dicho documento se hace una distinción de interés entre el Impuesto de Determinados Medios de Transporte y el resto de Impuestos Especiales. En relación con estos últimos, que como ya hemos explicado son impuestos de fabricación, y por tanto, sin fase minorista, se hacía en dicho documento la siguiente advertencia:

“El principio económico de aplicación en este caso es que cualquier impuesto indirecto recaudado en la primera fase de fabricación o de distribución puede acabar incidiendo en contribuyentes de otras CC.AA., y por tanto no debe ser utilizado por un gobierno regional. En este caso, cabría modificar la estructura del tributo y que se transformara en un impuesto sobre los minoristas, como sugiere el Libro Blanco.”

En consecuencia, se puede afirmar que Cantabria no estimó conveniente la cesión de los Impuestos Especiales tal como están actualmente configurados porque ello daría lugar a la traslación de cargas tributarias de una Comunidad Autónoma a otra. A la vista de este inconveniente, Cantabria avanzó en el documento que estamos analizando la posibilidad de reformar dichos tributos a fin de distinguir en ellos una fase minorista. Pese al interés de esta alternativa, es finalmente descartada sin argumentación que justifique dicha posición, ya que lo que se dice en el documento en relación con la misma es simplemente que se trata de una solución *“poco probable, de nuevo porque son ya demasiadas las piezas afectadas.”*

Al igual que ocurría con el IVA, la Comunidad Autónoma de Cantabria termina proponiendo el establecimiento de una participación territorializada en los Impuestos Especiales, utilizando como criterio de asignación el consumo final. Esta alternativa presentaría a juicio de esta Comunidad las siguientes ventajas:

“- Los impuestos especiales tienen a su favor su gran potencial recaudatorio. Una participación del 20% aumentaría substancialmente la autonomía financiera de las CC.AA.

- El carácter de contraprestación, les faculta para ser tributos compartidos. De forma similar a las tasas, los impuestos especiales se generan a cambio de un determinado bien o servicio, y cumplen en ese sentido la misión propia de los tributos autonómicos, más preocupados por la eficiencia en la asignación que por consideraciones redistributivas.

- El efecto del consumo de los bienes gravados por los impuestos (ya sea contaminación, enfermedades respiratorias, etc.) permanece en la Comunidad Autónoma en la que se ha producido ese consumo. Está justificado, por tanto, que los ingresos generados por esos impuestos permanezcan también en la Comunidad Autónoma”.

Posteriormente, se advierte un cambio en la posición de esta Comunidad en relación con la posible cesión de los Impuestos Especiales. Así, en la contestación dada por su Consejero de Economía y Hacienda a la

encuesta de *Papeles de Economía Española*, parece que se alude no ya a una participación territorializada en la recaudación de estos tributos, sino a una auténtica cesión parcial de los mismos. Al igual que ocurre con la cesión parcial del IVA en fase minorista, esta Comunidad condiciona su petición de cesión de los Impuestos Especiales a la transferencia de competencias en materia de sanidad y se cuantifica la misma en un porcentaje del 75% de su recaudación total.

En enero de 2001 esta Comunidad Autónoma ha remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera el documento "*Posición preliminar de la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre el nuevo modelo de financiación autonómica*", en el que se vuelve a insistir en la necesidad de incrementar la corresponsabilidad fiscal a través de la cesión de nuevos tributos. Dentro de los Impuestos Especiales, esta Comunidad distingue dos grandes grupos: los denominados impuestos especiales "*nacionales*" y los "*armonizados*" a nivel europeo.

En cuanto a la cesión de los primeros, en el que se incluirían los impuestos sobre "*Matriculación*", Primas de Seguros y Electricidad, en el documento se afirma que "*no existen mayores limitaciones para proceder a la misma, salvo modificar la Ley de Cesión para concretar los puntos de conexión que permitan atribuir territorialmente la recaudación, pudiéndose traspasar la competencia normativa a las Comunidades Autónomas a semejanza de los tributos cedidos*".

En relación con la cesión del segundo grupo de impuestos, del que formarían parte la imposición sobre hidrocarburos, bebidas alcohólicas y tabaco, se advierte en el documento citado que lo más adecuado "*sería mantener centralizada la gestión en la Agencia Tributaria y repartir la recaudación territorialmente, en función de indicadores de consumo de los distintos productos gravados*."

7.ª CASTILLA-LA MANCHA

Esta Comunidad Autónoma, que como ya hemos explicado no aceptó el modelo de financiación autonómica 1997-2001, se ha mostrado favorable a participar en el Grupo de Trabajo sobre Impuestos Especiales, así como a solicitar información sobre la evolución de la recaudación de estos tributos a fin de elaborar una propuesta sobre su posible cesión. De todas maneras, al menos por el momento, esta Comunidad no parece partidaria de la atribución de competencias normativas en relación con los Impuestos Especiales. En particular, se ha mostrado interesada en la cesión del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte.

En la contestación a la encuesta de *Papeles de Economía Española*, su Consejero de Economía y Hacienda defiende este mismo planteamiento, insistiendo sobre todo en la necesidad de poner límites a la capacidad normativa en relación con los Impuestos Especiales a fin de impedir "*la rivalidad fiscal entre comunidades*."

8.ª CASTILLA Y LEÓN

Es otra de las Comunidades Autónomas que durante la reunión del Grupo de Trabajo sobre Impuestos Especiales de 15 de abril de 1997 propuso la elaboración de un estudio previo sobre su posible cesión. Posteriormente, Castilla y León se ha mostrado favorable a la cesión de algunos Impuestos Especiales, pero no de todos.

La posición de esta Comunidad puede entenderse resumida en la contestación dada por su Consejera de Economía y Hacienda a la encuesta de *Papeles de Economía Española*. Varias son las cuestiones que interesa destacar. En primer lugar, se descarta la posibilidad de que se atribuyan competencias normativas en relación con estos tributos. En segundo término, esta Comunidad se inclina por el mecanismo de las participaciones territorializadas, porque "*con la actual configuración de los impuestos especiales y del IVA, parece sumamente complejo arbitrar una cesión total o parcial de éstos a las comunidades autónomas*". En cuanto al criterio que debe utilizarse para la imputación, se concluye que convendría efectuar la distribución de la recaudación efectiva entre los distintos territorios "*aplicando criterios de consumo real en cada comunidad*."

En el documento "*Consideraciones generales realizadas por Castilla y León sobre el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas*", remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera en enero de 2001, varía considerablemente el planteamiento de esta Comunidad, porque si bien se vuelve a insistir en la conveniencia de ceder los Impuestos Especiales, se propone la cesión no sólo de la recaudación de estos tributos, sino también de cierta capacidad normativa y de gestión. En cuanto a los impuestos que deberían ser objeto de cesión, se afirma en dicho documento que sería recomendable "*que la posible cesión afecte a alguno de los impuestos especiales y, dentro de éstos, a aquellos cuya adaptación normativa sea más sencilla siempre*

que el impuesto tenga un interés económico y se verifique en ellos los criterios de estabilidad (normativa y temporal) y suficiencia”.

Por otra parte, Castilla y León apuesta en este documento por mantener una Agencia tributaria única, a fin de facilitar la gestión y lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia. Pero ello debería ir acompañado, según se propone también en el documento, de una reforma de dicha Agencia *“en la que participen más activamente las Comunidades, donde el objetivo sea aportar resultados, facilitar información y coordinar actuaciones, con mayor autonomía e independencia”*.

9.ª CATALUÑA

En el documento presentado por la Generalidad de Cataluña con ocasión de la reforma de 1996 no se hacía ningún tipo de comentario ni propuesta en relación con la posible cesión de los Impuestos Especiales. No obstante, la posición de esta Comunidad Autónoma fue expuesta en la reunión del Grupo de trabajo de Impuestos Especiales de 15 de abril de 1997 y consta por escrito en un documento enviado con posterioridad a esa reunión.

Tres fueron las cuestiones en las que Cataluña insistió durante dicho encuentro. La primera, la necesidad de dar prioridad a la cesión de los Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte y sobre las Primas de Seguros. En segundo término, esta Comunidad también propuso que debería acordarse el devengo de los Impuestos Especiales en el punto de consumo final. Por último, Cataluña planteó que la Administración Central solicitase a Repsol los importes locales de sus ventas de hidrocarburos.

En el documento enviado como resumen de la postura manifestada por esta Comunidad Autónoma en la reunión de ese grupo de trabajo, se consideraron hasta cuatro posibilidades distintas:

- a) La cesión global del rendimiento y de la gestión de todos los Impuestos Especiales existentes en la actualidad. Como se advierte en el documento, el problema real son los impuestos de fabricación e importación que tienen el mayor potencial de recaudación (Hidrocarburos y Labores del Tabaco). Estos tributos tienen la práctica totalidad de su gestión centralizada, por lo que tal cesión sería simbólica. En relación con esta primera alternativa, Cataluña propuso establecer puntos de conexión específicos y su ingreso en la Comunidad Autónoma directamente, con lo que habría que cambiar las normas de gestión. Se reconoce que esta alternativa tendría el inconveniente de que podría aumentar el fraude en relación con las ventas al margen de locales autorizados.
- b) La cesión de los Impuestos sobre Medios de Transporte y Primas de Seguros. Al igual que en la primera alternativa se proponía la cesión del rendimiento de estos tributos y de su gestión. Como inconveniente se apuntaba su bajo potencial recaudatorio.
- c) La territorialización del rendimiento de los Impuestos Especiales en base al consumo relativo de las Comunidades Autónomas con datos del Instituto Nacional de Estadística. A tal efecto, se tomarían las cifras de recaudación en el año base del Acuerdo, repartiéndose según cifras de consumo relativo en los años siguientes, aplicando el porcentaje de consumo del año base a la recaudación de cada año.
- d) La última alternativa contemplada sería una mezcla de la segunda y la tercera, ya que consistiría en la cesión de los Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte y sobre Primas de Seguros y la territorialización de todo o parte del rendimiento del conjunto de los Impuestos Especiales.

En el documento ya citado *“El Pacto fiscal”*, a partir del planteamiento que antes hemos resumido al tratar del IVA, se cuantifican los Impuestos Especiales generados en Cataluña, mediante la aplicación de indicadores de consumo, en 482.190 millones de pesetas, aclarándose que se incluyen en este grupo los Impuestos sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, Cerveza, Labores de Tabaco, Hidrocarburos, Productos Intermedios y sobre *“energía”*, que sin duda debe tratarse del Impuesto sobre Electricidad. Además de ello, el Impuesto sobre Primas de Seguros se cuantifica en 23.865 millones de pesetas y el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, designado como *“Matriculación”* en 43.162 millones de pesetas. La Generalidad requiere el 100% de todos estos tributos.

Este mismo planteamiento ha sido defendido también por el Consejero de Economía, Finanzas y Planificación de la Generalidad de Cataluña en la encuesta de *Papeles de Economía Española*.

10.ª EXTREMADURA

Esta Comunidad Autónoma, que tampoco aceptó el nuevo modelo de financiación, no efectuó ningún comentario sobre la posible cesión de los Impuestos Especiales en el documento *"Propuesta de la Comunidad Autónoma de Extremadura para la revisión del sistema de financiación autonómica quinquenio 1992-1996"*, fechado en Mérida en agosto de 1996.

Ahora bien, como ya advertimos al estudiar la posible cesión del IVA en fase minorista, sí figura en dicho documento una referencia general a la posible descentralización de algunos impuestos indirectos en lugar del IRPF, a cuya cesión se ha opuesto siempre esta Comunidad Autónoma. De manera que en dicho documento no se opone expresamente a la posible cesión de los Impuestos Especiales. Para evitar reiteraciones innecesarias nos remitimos al párrafo citado al tratar de la posición de Extremadura en relación con la cesión del IVA en fase minorista.

Posteriormente, se produce un cambio importante en el planteamiento de esta Comunidad en relación con los Impuestos Especiales. Así se deduce de la contestación de su Consejero de Economía, Industria y Comercio a la encuesta de *Papeles de Economía Española*, que comienza manifestando sus dudas sobre la eficacia del Grupo de Trabajo creado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera para estudiar esta cuestión. El representante de esta Comunidad se muestra ahora claramente favorable a la cesión *"en la línea de lo propuesto en el Libro Blanco sobre financiación autonómica."* En particular se mencionan entre los cedibles *"una serie de impuestos como hidrocarburos, tabacos, alcoholes, electricidad, matriculación de vehículos y el siempre post-puesto IVA minorista."*

11.ª GALICIA

En el documento *"Revisión del modelo de financiación. Propuestas de Galicia"*, de 1996, en el que figuran diversas observaciones al documento presentado por el Gobierno central denominado *"Bases para la Revisión del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas"*, se hace referencia a la posible cesión de estos tributos en los siguientes términos:

"También determinados Impuestos Especiales podrían servir a este objetivo, sobre todo aquéllos que no verían sufrir su eficacia recaudatoria pasando a ser recaudados en destino en vez de en origen. En este sentido se cree que Hidrocarburos, Tabacos y el Impuesto sobre matriculación de vehículos pueden ser objeto de análisis para conocer si realmente pueden ser cedidos."

A continuación se hace en dicho documento una advertencia que nos parece trascendente, referida a la cesión del IVA minorista y de los Impuestos Especiales:

"...estas posibilidades, como es obvio, sólo estarían reservadas a aquellas CC.AA. en las que el tramo de corresponsabilidad se sitúa por debajo del que presente la Comunidad Autónoma que tenga el de mayor cobertura, que se consideraría nivel máximo en ningún caso sobrepasable ya que el sistema ha de disponer de una PIE por pequeña que esta sea y que, salvo excepciones muy fundadas, no debería ser inferior al 25 ó 30 por 100 de los ingresos incondicionados".

Por último, en el documento presentado por Galicia se valora positivamente la posible cesión de los Impuestos Especiales ya que al existir una cesta de tributos cedidos compuesta tanto por impuestos directos como indirectos *"se facilitaría una corresponsabilidad fiscal más equilibrada"*.

De todo lo anterior se deduce que en un primer momento la Comunidad de Galicia se mostró favorable sólo a una cesión del rendimiento de los Impuestos Especiales, y no a la atribución a las Comunidades Autónomas de competencias normativas en relación con estos tributos. En abril de 2000 se produce un cambio en la posición de Galicia sobre la cesión de Impuestos Especiales, cuando esta Comunidad presenta el documento *"Propuesta para completar el modelo actual de financiación autonómica"*, ya citado. Influida por las propuestas recogidas en el Libro Blanco y en particular por la idea de establecer un sistema de tributos compartidos, Galicia sugirió la posibilidad de que la Hacienda central y las Haciendas autonómicas compartieran, aparte del IVA en

fase minorista, los Impuestos Especiales, de forma que *“se abriera la posibilidad a las comunidades de utilizar márgenes normativos en los impuestos especiales, lo cual obligaría a cambiar su actual conformación legal, incorporando la venta al consumidor final como hecho imponible.”* Obsérvese que se advierte la necesidad de reformar la estructura de los Impuestos Especiales, actualmente configurados como impuestos de fabricación sin fase minorista.

En la contestación del Consejero de Economía y Hacienda de esta Comunidad a la encuesta de *Papeles de Economía Española* se vuelve a insistir en la conveniencia de ceder algunos Impuestos Especiales, lo cual no sería incompatible a su juicio con el establecimiento de *“adecuados y necesarios mecanismos de nivelación y solidaridad interterritorial, posibilidad que se vería seriamente dificultada si caminásemos hacia un sistema de cupo semejante al del País Vasco”*. A la vista de la complejidad que conllevaría poner en práctica todas sus propuestas, el Consejero gallego apunta en su contestación que tal vez debería contemplarse *“la existencia de un período transitorio en caso de ser preciso.”*

El último documento al que hemos tenido acceso que expone la posición de Galicia es el remitido en enero de 2001 por esta Comunidad al Consejo de Política Fiscal y Financiera. En él se contienen diversas reflexiones sobre la cesión de los Impuestos Especiales. La primera idea que conviene destacar, aunque a ella ya aludimos al exponer su posición sobre la posible cesión del IVA, es que esta Comunidad descarta la posibilidad de utilizar el mecanismo de las participaciones territorializadas porque, según se afirma en dicho documento, *“no aportan nada desde el punto de vista de la autonomía y es más que dudoso que, siendo participaciones en determinados impuestos, sean, desde el punto de vista de la suficiencia y de la estabilidad, preferibles a la PIE como participación en todos los impuestos”*.

A continuación, se añade en esta misma línea que el camino de las participaciones territorializadas supone *“no identificar con ingresos recaudados en el territorio sino que, en el caso del IVA y de los Impuestos Especiales, se efectúa una atribución de ingresos en base a índices de consumo, sin que se conozca qué ventaja supone esta fórmula sobre cesiones con capacidad normativa”*.

En el apartado que este documento dedica a la cesión de Impuestos Especiales se insiste de nuevo en la conveniencia de que las Comunidades Autónomas dispongan de capacidad normativa en relación con estos tributos. En concreto, se afirma lo siguiente:

“Reivindicar los Impuestos Especiales porque pueden ser un instrumento para actuar sobre determinadas políticas ligadas al consumo de los bienes que gravan –políticas sanitarias, medioambientales, etc.– tendría algún sentido si se pudiese actuar sobre el impuesto normativamente; esto no es posible y, por lo tanto, la justificación carece de toda virtualidad.

No parece necesario insistir en que ésta no es una cuestión que afecte a la corresponsabilidad. Tampoco se puede argumentar que los ciudadanos identifiquen el consumo que grava estos impuestos con su aportación a la Hacienda territorial si, como sabemos, estamos ante «participaciones virtuales» por recaudarse el impuesto en origen y su percepción estar diluida en el precio sin que el consumidor se relacione en ningún momento con la Hacienda ni territorial, ni central.

Sí, en cambio, es preciso señalar que sustituir PIE por IIEE, además de carecer de sentido desde la autonomía del sistema, resulta contraindicado ya que desde el punto de vista de la estabilidad y neutralidad del mismo resulta preferible una participación sobre el conjunto de los impuestos en lugar de participaciones territorializadas sobre uno o varios tributos, sobre todo si éstas son «participaciones virtuales».

Lo mismo que la autonomía ha de basarse sobre un conjunto de impuestos, una cesta de tributos lo más amplia posible, para evitar excesiva dependencia de una sola figura tributaria, las transferencias financieras del modelo, las transferencias de solidaridad, han de recaer sobre una base lo más amplia posible para evitar que comportamientos coyunturales de determinados tributos incidan excesivamente en el resultado.

En definitiva carece de lógica plantear participaciones territorializadas si no van acompañadas de capacidad normativa.”

Por último, en el documento elaborado por Galicia se apuesta, como hacen también otras Comunidades Autónomas, por el mantenimiento de una Agencia tributaria integrada, fundamentalmente por dos razones: en primer lugar porque *“la gestión integrada resulta siempre más eficiente y reduce la presión fiscal indirecta sobre el contribuyente”*; y en segundo término porque la gestión no es un elemento esencial a la autonomía ya que *“lo importante es decidir sobre los ingresos y su distribución, pudiendo, por ejemplo, concertar la gestión”*.

12.ª LA RIOJA

Esta Comunidad expresó su opinión en relación con la cesión de los Impuestos Especiales en la reunión del Grupo de Trabajo sobre esta materia de 15 de abril de 1997. En este encuentro La Rioja concedió prioridad a la cesión de los Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte y sobre las Primas de Seguros, añadiendo además que debería estudiarse la posible cesión de los restantes Impuestos Especiales. A tal efecto, lo más aconsejable sería que se recaudasen en los puntos de venta.

En la contestación dada por su Consejero de Hacienda y Economía a la encuesta de *Papeles de Economía Española*, se produce una novedad significativa: se apunta la necesidad de avanzar hacia la cesión de nuevos tributos pero con atribución de capacidad normativa, a fin de incrementar el grado de autonomía política y financiera de esta Comunidad. Por otra parte, hay que hacer notar que no se concretan en esa contestación cuáles serían los Impuestos Especiales que deberían cederse.

A comienzos de 2001, esta Comunidad ha remitido el documento "*Posicionamiento de La Rioja ante la revisión del sistema de financiación de Comunidades Autónomas*", ya citado. Entre los instrumentos que se podrían utilizar en su opinión para incrementar la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal se encuentran los Impuestos Especiales de Hidrocarburos, Alcohol y Bebidas Derivadas, "*Matriculación*", así como el Impuesto sobre Primas de Seguros. Esta Comunidad insiste en que el nuevo modelo debe servir para aproximarse al sistema foral y para evitar deslocalizaciones empresariales.

13.ª MADRID

Esta Comunidad Autónoma condiciona la posible cesión de los Impuestos Especiales a la realización del traspaso de las competencias en materia de Sanidad. Con posterioridad a la reunión del Grupo de trabajo de Impuestos Especiales antes citada, Madrid remitió un escrito en el que se efectúan diversas consideraciones de interés y se propone la siguiente metodología de trabajo para el estudio de la cesión de estos tributos:

- “1. Marco general de los Impuestos Especiales. Impuestos susceptibles de cesión según la LOFCA. Estudio individual de cada Impuesto.
2. Tratamiento de los Impuestos Especiales en el esquema general de la financiación autonómica. Su dimensión reguladora. Su dimensión recuperadora de los gastos públicos.
3. Relación gasto sanitario y gasto en obras públicas/imposición especial.
4. Alternativas de instrumentación legal y técnica de los Impuestos Especiales como tributos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.
5. Imputación territorial de los Impuestos Especiales. Problemática. Puntos de conexión.
6. *Calendario de actuaciones.*”

Por último, Madrid considera que deberían constituirse dos Grupos de apoyo independientes, uno económico y otro jurídico, que presten ayuda a las Comunidades Autónomas y al Estado en sus deliberaciones y discusiones.

La posible ampliación de los impuestos cedidos es analizada también en la contestación de su Consejero de Hacienda a la encuesta de *Papeles de Economía Española*. Allí se citan concretamente como susceptibles de cesión los “*impuestos que gravan la matriculación de vehículos o las primas de seguros, otros impuestos especiales relativos al consumo, como el que afecta a los hidrocarburos o el tabaco.*” Nuevamente se vuelve a poner en relación la cesión de nuevos tributos a las Comunidades Autónomas con el proceso de traspaso de competencias.

En febrero de 2001, Madrid ha remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera el documento “*Nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas*”, en el que se reitera su opinión favorable a la cesión tanto del IVA como de los Impuestos Especiales.

14.ª MURCIA

La posición de esta Comunidad Autónoma en relación con la posible cesión de los Impuestos Especiales es muy parecida a la defendida por La Rioja. En la reunión del Grupo de Trabajo mencionado, Murcia se mostró favorable a la cesión de estos tributos, si bien otorgando prioridad a la cesión de los Impuestos sobre Determinados Medios de Transporte y sobre Primas de Seguros.

En opinión de su Consejero de Economía y Hacienda, según consta en la encuesta de *Papeles de Economía Española*, los Impuestos Especiales presentan indudables ventajas, destacándose en particular “su potencial recaudatorio, su fácil asociación a la financiación de determinadas infraestructuras, su estabilidad recaudatoria y normativa...”. El Consejero indica que dentro de los Impuestos Especiales podrían distinguirse dos grandes grupos. El primero estaría formado por los que gravan la fase minorista y en relación con ellos “procedería la cesión tanto del rendimiento como de la gestión del tributo y, por tanto, con capacidad normativa limitada sobre ellos.” En el segundo grupo se integrarían los Impuestos Especiales de fabricación, para los que se recomienda el establecimiento de una “participación territorializada de las cuotas, ya sea según el criterio del consumo o del devengo, sin capacidad gestora ni normativa.”

En la actualidad, la posición de Murcia es favorable a la cesión de Impuestos Especiales. Así se deduce de la lectura del documento “Revisión del sistema de financiación autonómica. Posición de la Comunidad Autónoma de Murcia”, redactado en enero de 2001. En dicho documento se hace, en primer lugar, una afirmación general sobre las ventajas que conlleva la descentralización de estos tributos, sobre todo como instrumento para dar respuesta a las demandas formuladas por las Comunidades Autónomas que soportan una mayor afluencia de turistas. En este sentido, se afirma lo siguiente:

“La cesión de tributos cuya recaudación va ligada a los consumos de la población de cada comunidad potencia el principio de suficiencia financiera del sistema, cuyo cumplimiento depende, en gran medida, del refuerzo del criterio poblacional. La recaudación efectiva de los nuevos tributos a ceder iría ligada, no a la residencia del sujeto pasivo, sino a los consumos que realiza la población (de hecho) en cada autonomía. Con ello, se daría cobertura a las demandas realizadas por aquellas Comunidades que han solicitado que el sistema contemple, en su propia dinámica generadora de recursos, a la «población flotante» de cada territorio.”

De nuevo se vuelve a apuntar en este documento la división de los Impuestos Especiales en dos grandes grupos. En el primero se incluirían los que gravan la fase minorista, es decir, los Impuestos Especiales sobre Determinados Medios de Transporte, Primas de Seguros y, según el documento, Electricidad. Para el primero de ellos, Murcia propone que “la cesión del producto de su recaudación vaya acompañada de facultades normativas y de gestión”.

El segundo grupo estaría integrado por los Impuestos Especiales de fabricación, es decir, los que gravan hidrocarburos, tabaco y alcoholes, para los que se propone una solución distinta en cuanto que son susceptibles de traslación sobre otras jurisdicciones. En concreto, la Comunidad de Murcia es partidaria de su cesión utilizando como criterios de imputación territorial el “de devengo o de consumo, si, en este último caso, se superan las dificultades de control que esta fórmula conlleva”. Por todo ello, se concluye que “la descentralización de estos impuestos mayoristas debe mantener la gestión estatal, cediendo a las autonomías una parte de la recaudación, según el criterio de imputación territorial arriba indicado”.

Por último, se alude brevemente en este documento a la posible cesión de competencias normativas en esta materia. Se afirma lo siguiente:

“En principio creemos factible y deseable la atribución de ciertas competencias normativas en materia de tipos, dentro del margen que la armonización comunitaria confiera.

En el supuesto de no ser transferidas dichas competencias, y en un marco de gestión estatal, la descentralización de estos tributos debería estar garantizada con la misma cláusula que la actual participación autonómica en los ingresos generales del Estado, de forma que evolucione, como mínimo, a una tasa equivalente a la del PIB nominal.”

15.ª VALENCIA

La Comunidad valenciana no expresó ningún tipo de opinión ni efectuó propuesta alguna sobre la cesión de Impuestos Especiales en el documento “Comentarios a las Bases de revisión del modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001”. Fue en la reunión del Grupo de Trabajo citado donde fijó su posición

al respecto. En ese foro, los representantes de la Generalidad valenciana apuntaron que antes de tomar cualquier decisión, el Ministerio de Hacienda debería realizar un estudio exhaustivo. Teniendo en cuenta la posición expuesta en aquella reunión, se puede afirmar que esta Comunidad es favorable a la cesión de la recaudación de los Impuestos Especiales y, si se puede, de su gestión.

Al igual que ocurre con la cesión del IVA en fase minorista, la posición de esta Comunidad Autónoma sobre la posibilidad de ceder los Impuestos Especiales puede encontrarse en el Prólogo realizado por su Presidente al libro *"Análisis del sistema de financiación autonómica: bases para un nuevo modelo"*, ya citado. En dicho Prólogo se dice:

"Del mismo modo que se ha reformado el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se deberán introducir las reformas legales necesarias que permitan transferir a las Comunidades Autónomas la recaudación total o parcial de determinados impuestos especiales. El Impuesto sobre Matriculación de Vehículos, el Impuesto sobre Hidrocarburos o el Impuesto sobre las Labores del Tabaco, entre otros, son figuras tributarias fácilmente territorializables, lo que facilita ceder su recaudación a las Comunidades Autónomas. Tal cesión se encuentra además plenamente justificada, en la medida en que la finalidad que se persigue con el establecimiento de estos impuestos se encuentra íntimamente ligada a competencias asumidas por las Comunidades. Son las Comunidades Autónomas las que asumen los costes sociales derivados de los consumos específicos que se gravan en los impuestos especiales, y a quienes corresponden las principales competencias en materia de sanidad, medio ambiente y en parte la construcción de infraestructuras de transporte, etc. Por tanto, es lógico que sea a ellas a quienes corresponda la recaudación de los citados impuestos especiales."

Este planteamiento debe completarse con la opinión expresada por su Consejero de Economía y Hacienda en respuesta a la encuesta de *Papeles de Economía Española*. En dicha contestación se alude a los problemas que existen para poder ceder los Impuestos Especiales tal y como están configurados en la actualidad. Se señala lo siguiente:

"b) Por lo que respecta a la imposición sobre consumos específicos en su fase minorista, sería conveniente referirse, exclusivamente, a los impuestos especiales, sin referencia a fase alguna de su proceso de comercialización, ya que, como es sabido, estos impuestos gravan, en fase única, la producción e importación de los bienes objeto de impuestos especiales."

En febrero de 2001, la Generalidad valenciana ha remitido al Consejo de Política Fiscal y Financiera el documento *"Financiación autonómica"*, que recoge su posición con vistas a la próxima reforma y en el que se exponen diversas alternativas. La segunda de ellas incorpora la cesión total de la imposición sobre tabaco, alcohol y bebidas derivadas, cerveza y productos intermedios. Explicando esta alternativa se afirma lo siguiente:

"Estos impuestos especiales, aunque presentan una elevada homogeneidad en su distribución territorial, gravan consumos que representan un mayor peso relativo entre consumidores de baja capacidad adquisitiva. Su cesión elevará principalmente la financiación tributaria de las Comunidades Autónomas con una menor renta per cápita."

En el libro ya citado *"El acierto de España"*, publicado por el Presidente de esta Comunidad Autónoma a principios de 2001, se advierte que el proceso de armonización europea *"exige que las comunidades autónomas limiten su presencia en los impuestos especiales de tabaco, alcohol e hidrocarburos y en el IVA a la participación en la recaudación y la gestión e inspección de los mismos"*. Como ya advertimos al exponer las opiniones sobre el IVA, en esta obra se defiende que las posibles diferencias normativas autonómicas en estos tributos *"introduciría elementos de distorsión insalvables"*. Y añade:

"Hay que tener en cuenta también que algunos de estos impuestos gravan, en fase única, la producción e importación de los bienes objeto de los mismos. Por tanto, cuando se habla de participar en la recauda-

ción de los impuestos especiales hay que establecer un mecanismo para que las comunidades autónomas estén presentes, no donde se produce el hecho imponible, sino en el momento del consumo".

CONCLUSIONES

1.º) Aun cuando las posiciones de algunas Comunidades Autónomas han evolucionado a lo largo del tiempo, en general cabe afirmar que todas ellas muestran una predisposición, más o menos acentuada, a convertirse en destinatarias totales o parciales de la recaudación derivada de los Impuestos Especiales. Invocan argumentos como su potencial y estabilidad recaudatoria, su vinculación a la cobertura de determinados gastos sociales e infraestructuras, la homogeneidad en la distribución territorial del consumo o, incluso, su aptitud para dar respuesta a las demandas de las Comunidades que soportan un alto porcentaje de población flotante.

2.º) Sin embargo, esta actitud favorable no se manifiesta por igual en todos los tributos que inciden sobre los consumos específicos; ni tampoco coinciden las opiniones de los dirigentes autonómicos en cuanto a la oportunidad de que la participación en el rendimiento vaya acompañada de la atribución de competencias normativas y de gestión.

3.º) Sí parece existir un amplio acuerdo en la conveniencia de que el Estado proceda a la cesión del Impuesto Especial sobre Determinados de Transporte y el Impuesto sobre las Primas de Seguros.

4.º) Las posiciones son, por el contrario, bastante divergentes en lo que se refiere a la cesión de los Impuestos Especiales de fabricación. Algunas Comunidades (Asturias y Cantabria) insisten en que en que no sería posible ceder estos gravámenes sin una previa modificación de su estructura, ya que ello provocaría una traslación interterritorial de la carga tributaria, razón por la cual resultaría más factible el establecimiento de una participación territorializada en el rendimiento en función del consumo final de cada territorio.

5.º) Entre las Comunidades que sí se manifiestan partidarias de dar efectividad a la cesión de este grupo de Impuestos Especiales, unas defienden la territorialización de su producto íntegro conforme a indicadores de consumo (Cataluña y Murcia); otras aluden simplemente a la conveniencia de incluirlos dentro de la cesta de tributos cedidos, sin aludir a ninguno en concreto (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura); otras, por último, se decantan por que la cesión se limite a figuras como los Impuestos Especiales sobre las Labores del Tabaco (Andalucía, Baleares, Galicia, Madrid y Valencia), sobre Hidrocarburos (Andalucía, Galicia, Madrid y Valencia) y sobre el alcohol y bebidas alcohólicas (Valencia).

6.º) Esta disparidad de criterios se observa también en lo relativo a la posible asunción de competencias normativas por parte de las Haciendas autonómicas. En general, Castilla y León, Galicia y Murcia ven factible la atribución de un cierto margen de capacidad normativa, siempre que se modifique la configuración de estos tributos para que operen en fase minorista y se respeten las directivas comunitarias. Cantabria y La Rioja proponen que las Comunidades Autónomas puedan intervenir en la regulación del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto sobre las Primas de Seguros, mientras que Aragón sólo alude al primero. Castilla-La Mancha recalca, por su parte, la necesidad de poner límites para evitar fenómenos de competencia fiscal.

7.º) En cuanto a la gestión, predomina la tesis de que la misma debe desarrollarse de manera unitaria por razones de eficiencia y eficacia, sin perjuicio de que algunas Comunidades apunten la posibilidad de introducir una participación en estas tareas. Sólo el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto sobre las Primas de Seguros parecen prestarse a una gestión descentralizada.