

**DICTAMEN 14/2006 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y
SOCIAL DE ANDALUCÍA AL ANTEPROYECTO DE LEY
SOBRE FISCALIDAD COMPLEMENTARIA DEL
PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE
ANDALUCÍA**

*Aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada
el día 10 de octubre de 2006*

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**

I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea, tiene reconocida la función de emitir con carácter preceptivo, informes sobre los Anteproyectos de Ley que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 19 de septiembre de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen al Anteproyecto de Ley sobre fiscalidad complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En la misma fecha de entrada de la solicitud de Dictamen, la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía acordó su traslado a la Comisión de Trabajo de Economía y Desarrollo.

II. Contenido

El Anteproyecto normativo a dictaminar tiene un carácter muy concreto, como medida complementaria al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que tiene incidencia directa en el estado de ingresos del mismo.

Señalar también que, al amparo del artículo 157 de la Constitución española y de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, con la futura Ley se ejercerán competencias normativas atribuidas por la Ley 19/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, siempre en el marco del régimen general de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas establecido por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre por el 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.

Su objeto es regular diversas deducciones en la cuota autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En unos casos, corresponden a modificaciones normativas de deducciones ya existentes recogidas en la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras y, en la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. En otros casos, se crean nuevas deducciones.

El Anteproyecto normativo se encuentra estructurado en una Exposición de Motivos y un Capítulo Único desarrollado en siete artículos, además de una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Su contenido es el siguiente:

Artículo 1. Deducción por inversión en vivienda habitual por jóvenes.

Mejora la actual deducción por inversión en vivienda habitual para personas menores de 35 años, que pasa del dos al tres por ciento. A la vez, se elevan los límites de la base imponible a partir de los cuales no se tiene derecho a dicha deducción.

Artículo 2. Deducción por inversión en vivienda habitual que tenga la consideración de protegida.

Elimina los límites de la base imponible existentes actualmente para la aplicación de la deducción del dos por ciento de las cantidades satisfechas en adquisición o rehabilitación de vivienda habitual que tenga la calificación de protegida.

Artículo 3. Deducción por cantidades invertidas en alquiler de vivienda habitual.

Incrementa las deducciones para menores de 35 años, pasando del 10 al 15 por ciento, de las cantidades satisfechas en alquiler de vivienda habitual, y eleva también el importe máximo a deducir, pasando de 150 a 500 euros anuales.

Artículo 4. Deducción para madre o padre de familia monoparental y, en su caso, con ascendientes mayores de 75 años.

Se trata de una nueva medida destinada a favorecer un modelo de familia en el que tanto las cargas económicas, como las de otra índole, recaen en una sola persona, normalmente la mujer, y siempre que se conviva con hijos, ya sean menores de edad o mayores incapacitados. La deducción es de 100 euros, ampliables a otros 100 por cada ascendiente mayor de 75 años que también conviva con la familia monoparental.

Artículo 5. Deducción por adopción internacional.

Se incrementan los niveles de base imponible con derecho a deducción para aquellas adopciones realizadas en el ámbito internacional.

Artículo 6. Deducción por discapacidad.

Se mejora la actual deducción para personas con un grado de minusvalía igual o superior al 33%, pasando de 50 a 100 euros, incrementándose a su vez, el límite de la base imponible con derecho a deducción.

Artículo 7. Deducción por asistencia a personas con discapacidad.

Se introducen dos nuevas deducciones:

Una, por un importe de 100 euros, para aquellos contribuyentes que ya tengan derecho a la aplicación del mínimo por discapacidad de ascendientes o descendientes conforme a la normativa estatal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Otra, cuando las personas con discapacidad acrediten necesitar ayuda de terceros, una cantidad del 15% de la cuota fija de la Seguridad Social que sea por cuenta del empleador con un límite de 250 euros anuales por contribuyente.

Disposición derogatoria

Deroga el artículo 4 de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y medidas tributarias, administrativas y financieras.

Disposiciones finales

Primera. Autorización al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley.

Segunda. Entrada en vigor.

III. Observaciones generales

El Anteproyecto de Ley que se somete a la consideración de este Consejo Económico y Social contiene un conjunto reducido de medidas tributarias referidas al tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Se trata, por tanto, del ejercicio de la capacidad normativa que se atribuye a la Comunidad Autónoma de Andalucía en el marco de la cesión de tributos, prevista en el artículo 157 de la Constitución y en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y desarrollada por disposiciones singulares; en concreto, por la Ley 19/2002, de 1 de julio, sobre el régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En tal sentido, la corrección de la Ley es absoluta: se trata del legítimo y legal ejercicio de una capacidad normativa propia.

Sin embargo, a este respecto, conviene hacer algunas consideraciones de carácter general.

En primer lugar, que a pesar de la denominación que se ha elegido para la ley “Ley sobre fiscalidad complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, se trata en puridad de una de las llamadas “Ley de Acompañamiento a la de Presupuestos”, contra cuya práctica este Consejo ya se ha pronunciado reiteradamente, al igual que lo han hecho otras instancias.

Por tanto, damos por reproducidos aquí los argumentos contrarios a la existencia de dichas leyes, que se tramitan por el procedimiento parlamentario especial arbitrado para las leyes de presupuestos, y que suponen una derogación de algunos de los trámites y requisitos propios del procedimiento ordinario de producción legislativa.

No obstante, en el caso que nos ocupa, se trata de una Ley con una extensión reducida, tan sólo siete artículos, y referida a una única materia, la materia tributaria.

Es cierto, no obstante, que pueden aducirse razones de oportunidad política, de política fiscal, como se expresa al inicio de la Exposición de Motivos, para justificar la regulación que se contiene en el Anteproyecto de Ley. Tal modo de argumentar nos lleva a considerar también otras cuestiones que pasamos a describir.

De una parte, que es absolutamente acertado que las decisiones respecto de los ingresos tributarios se tomen teniendo en cuenta los gastos públicos; y el mejor momento para ello es el pronunciamiento sobre el Presupuesto, como se dice en el Anteproyecto de Ley.

Pero también es igualmente acertado que tratándose de establecer un conjunto de desgravaciones fiscales, se atienda al principio de la corresponsabilidad fiscal, de manera que en el ejercicio de la capacidad normativa en materia tributaria, las Comunidades Autónomas no asuman papeles benefactores, derivando para el Estado los efectos negativos de la imposición tributaria.

Por ello, estas desgravaciones, que vienen a significar una merma en la recaudación tributaria, deberían ir compensadas con una garantía de ingresos equivalentes, bien mediante transferencias del Estado, bien mediante incrementos de la recaudación tributaria por otros conceptos.

Hay que advertir no obstante, que dados los efectos de las disposiciones que se proponen, el impacto estimado en la recaudación será en torno a los 30 millones de euros.

De otra parte, debemos considerar también que si se aducen razones de política fiscal para explicar estas modificaciones tal vez podría haberse aprovechado la oportunidad para resolver algunas de las cuestiones tributarias pendientes de reforma, siempre que gocen de consenso entre los agentes económicos y sociales.

Así, se podría haber acometido una modificación algo más amplia, resolviendo algunas desigualdades respecto del tratamiento que determinados hechos reciben en otras Comunidades Autónomas.

Entre estas podríamos citar, por ejemplo, la mejora del régimen de bonificaciones para la transmisión ínter vivos o mortis causa de las empresas familiares, de tanta importancia para el adecuado relevo generacional y para la supervivencia de nuestro tejido de PYMES; o las reducciones en la tributación de los autónomos; o la racionalización de nuestra imposición sobre el juego, entre otras medidas deflactando las tarifas y reduciendo algunos conceptos para equipararlos a los vigentes en otros territorios; o una reducción de la tasa por tramitación de solicitud de licencia para superficies comerciales, cuya estructura y cuantía resulta excesivamente gravosa, adecuándola al coste del servicio.

Refiriéndonos más en concreto al texto normativo propuesto, podemos decir que pretende establecer siete beneficios tributarios que constituyen un conjunto homogéneo por cuanto, en todos los casos, se trata:

- De beneficiar a personas que en aplicación estricta de los principios de justicia tributaria, son merecedores de un trato fiscal beneficioso, sea por su situación socio-económica, sea por la actividad que desarrollan.
- De utilizar un mismo mecanismo fiscal: la deducción de la cuota íntegra autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Se contienen en éstos, disposiciones relativas al acceso a la vivienda habitual, de distinto contenido; las dos primeras se refieren a la inversión en la adquisición de la vivienda habitual y la tercera, a la “inversión” en el alquiler de la misma.

Este Consejo considera que para evaluar correctamente estas disposiciones es necesario recordar dos cosas:

- En primer lugar, que el derecho a disfrutar de una vivienda digna, a cuya efectiva realización el artículo 47 de la Constitución española vincula a los poderes públicos, lleva a que la Comunidad Autónoma otorgue un tratamiento fiscal favorable a

quienes no la poseen o tienen importantes dificultades para conseguirla.

Por eso se explica el tratamiento fiscal favorable a la adquisición de la vivienda habitual.

- En segundo lugar, no puede olvidarse que este derecho a una vivienda digna no debe identificarse con el derecho a acceder a la misma en propiedad, sino a disfrutar de ella. La Constitución española no se refiere a la vivienda en sentido físico, como objeto de propiedad, sino a la vivienda entendida como “acción de alojarse”, de “vivir en ella”. Así se recordaba en la Exposición de Motivos de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, como una de sus funciones: “potenciar el mercado de los arrendamientos como modo de desarrollar el mandato del Artículo 47 de la Constitución”.

Por ello, se explica también la deducción de las cantidades aplicadas al alquiler de la vivienda habitual.

En conclusión de todo lo dicho, el juicio de este Consejo sobre el contenido del Anteproyecto que se somete a su consideración es altamente positivo.

IV. Observaciones al articulado

Artículo 1. Deducción por inversión en vivienda habitual por jóvenes.

Este artículo establece una deducción del 3 por 100 de las cantidades invertidas en la residencia habitual para contribuyentes menores de 35 años. Al respecto cabe decir:

1º.- Que el beneficio se limita sólo a los jóvenes y no vemos porqué no se ha extendido también a otros colectivos en situación de desventaja, como por ejemplo, los discapacitados, los desempleados, etc. como se hace en otras Comunidades Autónomas.

2º.- Que en el caso de tributación conjunta, el requisito de la edad deberá cumplirlo, al menos uno de los cónyuges, pero esto no nos parece acertado cuando el régimen económico del matrimonio es de separación de bienes o la adquisición se hace con bienes privativos: creemos que en estos casos el requisito de la edad debe predicarse del cónyuge que adquiere la vivienda.

Artículo 2. Deducción por inversión en vivienda habitual que tenga la consideración de protegida.

Este artículo establece una deducción por inversión en la vivienda habitual que tenga la consideración de protegida, lo que no parece del todo acertado.

Los beneficios que se atribuyen a las viviendas de protección oficial y, más concretamente, para sus destinatarios, deben circunscribirse a la adquisición de la propia vivienda, que tiene ya un precio limitado y está determinado el ámbito de sus destinatarios.

Parece más propio dedicar estas cantidades y estos esfuerzos a fomentar el alquiler, que no el acceso a la propiedad.

En todo caso, recomendamos la posibilidad de incluir estas ayudas entre las llamadas “ayudas de los planes estatales de vivienda” a que hace referencia el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y que puedan ser prorrateadas en cuatro ejercicios como se permite para las ganancias patrimoniales. Actualmente la Administración Tributaria no acepta esta posibilidad, siendo así que en la redacción de la Ley no se previó la posibilidad de otras ayudas, debiendo darse por tanto, al término “estatal” un sentido omnicomprendivo de ayuda pública.

Por último, el punto nº 4 de este artículo declara incompatible esta deducción con la establecida en el artículo anterior, no quedando claro si el contribuyente tiene posibilidad de optar por una o por otra.

Artículo 3. Deducción por cantidades invertidas en alquiler de vivienda habitual.

Este artículo establece la deducción por cantidades invertidas en el alquiler de la vivienda habitual y, más allá de la consideración de que estemos ante un gasto o aplicación de renta, más que ante una inversión, la medida es loable.

No obstante, pensamos que este beneficio también podría haberse extendido a otros colectivos dignos de protección, como mayores, discapacitados, desempleados... como se hace en otras Comunidades Autónomas y no limitarlo sólo a los menores de 35 años, como se acaba de indicar.

Al objeto de evitar interpretaciones erróneas, se propone que en lugar de decir “... *por alquiler de su vivienda habitual*...”, debería decir “... ***por alquiler de la que constituya su vivienda habitual***...”, ya que el beneficiario de la medida es siempre el arrendatario y una mala interpretación del precepto podría pretender la deducción para el arrendador de su vivienda habitual.

Por otra parte, el precepto limita la reducción a aquellos que no tengan derecho a la aplicación de la compensación por arrendamiento de vivienda, prevista en la normativa estatal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Pero no se entiende bien el motivo de esta exclusión. De una parte, porque los anteriores beneficios autonómicos sí son compatibles con los estatales; de otra, porque de lo que se trata es de fomentar el mercado del acceso a la vivienda de alquiler y de ahí también la creación de la Agencia Pública de Alquileres de Andalucía. Luego en esa dinámica se debería ser fiscalmente más generoso.

En consecuencia, creemos que esta letra b) del artículo debería suprimirse.

Por último, debemos decir que los requisitos formales para la aplicación de esta deducción no quedan claros, lo que puede determinar problemas en su aplicación práctica. Por ello se recomienda aclarar este extremo, así como incluir algún requisito que pueda resultar de particular interés, como el previsto por otras Comunidades Autónomas que supeditan la deducción a la constitución previa de la fianza arrendataria, depositada legalmente.

Artículo 4. Deducción para madre o padre de familia monoparental y, en su caso, con ascendientes mayores de 75 años.

Este artículo establece una deducción original de nuestra Comunidad Autónoma pues no existe ninguna similar.

Estando a favor de esta disposición, extraña sin embargo que no se hayan establecido requisitos cuantitativos y la medida sea generalizada.

Por otra parte, esta deducción va a plantear problemas de prueba ya que se exige que los contribuyentes, padre o madre de familia monoparental, no convivan con cualquier otra persona.

Artículo 5. Deducción por adopción internacional.

Esta disposición nos parece acertada.

Artículo 6. Deducción por discapacidad.

Entendemos que se trata de una medida adecuada, sin embargo se recomienda incrementar su cuantía.

Artículo 7. Deducción por asistencia a personas con discapacidad.

Este artículo contiene dos beneficios tributarios para los supuestos de asistencia a personas con discapacidad:

- Uno, para los contribuyentes que tengan derecho a la aplicación del mínimo por discapacidad, que podrán deducirse de la cuota íntegra autonómica la cantidad de 100 euros, lo que también nos parece baja por lo que recomendamos elevarla.
- Dos, cuando se acredite la necesidad de depender de terceras personas para atender al discapacitado que se podrá deducir el 15 por 100 de la cuota fija de la Seguridad Social correspondiente al empleador, hasta un límite de 250 euros, lo que también consideramos bajo.

Por otra parte, puede plantarse además de la contratación de trabajadores incluidos en el Régimen especial de la Seguridad Social de empleados del hogar, la de otros tipos de profesionales como enfermeros/ras o fisioterapeutas, incluidos en el Régimen general.

V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Proyecto de Ley sobre fiscalidad complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sevilla, 10 de octubre de 2006

LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Amalia Rodríguez Hernández

VºBº EL PRESIDENTE DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA

Fdo. Joaquín J. Galán Pérez