



DICTAMEN 1/2012

***SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS URGENTES
EN MATERIA TRIBUTARIA, FINANCIERA Y DE JUEGO DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA***

**DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS URGENTES EN
MATERIA TRIBUTARIA, FINANCIERA Y DE JUEGO DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

I. ANTECEDENTES.

El pasado 28 de mayo se solicitó por el Ilmo. Sr. Consejero de Economía y Hacienda, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril y 12.k del Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera Dictamen sobre:

“El Anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia Tributaria, Financiera y de Juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura”

analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 7 de junio 2012, ha acordado por unanimidad el siguiente

DICTAMEN

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería Economía y Hacienda del Gobierno de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una parte expositiva, una dispositiva compuesta de 86 artículos estructurado en cuatro Títulos, que se subdividen en Capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales

La **Exposición de Motivos** que precede al texto normativo en el que se justifica la norma como respuesta al contexto de crisis económica y la consecuente voluntad del Gobierno de Extremadura de procurar nuevos recurso a la hacienda regional con los que reducir el déficit de las cuentas públicas autonómicas, por la vía de los ingresos

tributarios, manteniendo un sistema tributario basado en los principios de capacidad económica, progresividad y equidad.

En cuanto a la estructura y contenido de los diferentes Títulos detallamos lo siguiente:

El Título I: “Tributos Cedidos”, que comprende del artículo 1 al 17. Este Título se estructura en 6 Capítulos dedicado cada uno de ellos a dar nueva regulación a 6 tributos cedidos.

Así el Capítulo I, dedicado al “Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”(artículo 1) a través del cual se modifican los artículos 3,4 y 12 de la Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributaria y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se introduce una modificación de carácter técnico en la redacción de los preceptos que regulan las deducciones para el fomento del autoempleo de las mujeres y de los jóvenes emprendedores, para establecer como límite de su cuantía el importe de las cuotas satisfechas a la Seguridad Social cuando éstas sean inferiores a las cantidades establecidas.

Capítulo II “Impuesto sobre el Patrimonio” (artículo 2) en el que se modifica el tipo de gravamen para el año 2012.

Capítulo III “Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados”, que se dividen en dos Secciones una Sección 1ª dedicada a las Transmisiones Patrimoniales Onerosas, y otra a los actos jurídicos documentados. En este Capítulo se lleva a cabo una modificación de los tipos de gravamen que recaen sobre las distintas operaciones, especificando el tipo aplicable a cada una de ellas. Establece un tipo general único para las operaciones inmobiliarias en correspondencia con el tipo de gravamen del IVA y se mantienen tipos impositivos de carácter reducido para determinadas operaciones tanto en las transmisiones patrimoniales onerosas como en actos jurídicos documentados. Precisar que los tipos de gravamen reducidos también se elevan en correspondencia con la filosofía general de la norma y lo hacen de manera proporcional y con referencia al nuevo tipo impositivo general del 8 por 100.

Capítulo IV “Tributos sobre el Juego” (artículo 12 y 13), la finalidad de esta modificación es adaptar la normativa autonómica a la nueva regulación estatal en la materia, así establece un nuevo régimen de las apuestas. Se regula la base imponible y se aprueba un nuevo tipo tributario, distinguiendo entre apuestas de contrapartida o cruzadas y las que no lo son.

El Capítulo V “Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte”, (artículo 15) señala que en virtud de las competencias normativas otorgadas a la Comunidad Autónoma según dispone el artículo 51 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, se incrementan los tipos de gravamen correspondientes a aquellos vehículos con mayores emisiones de CO₂ o de más elevado valor.

En el Capítulo VI, “Impuesto sobre la Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos”, (artículo 15,16 y 17) se establecen tres normas. Por un lado, se fija un nuevo tipo de gravamen autonómico para el gasóleo de uso general, de manera que éste se equipare al establecido para la gasolina, por otro, se articula la devolución parcial de las cuotas del gasóleo de uso profesional y, finalmente, se exige la presentación de declaraciones informativas relativas este impuesto, que tiene por objeto que la obligación de información recaiga sobre el sujeto pasivo del Impuesto sobre Hidrocarburos, al haberse sustituido el actual Impuesto sobre Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos por un tipo impositivo sobre aquél, cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2013.

Titulo II “Tributos propios” (Del artículo 18 al 70), estructurados en 6 Capítulos dedicados a lo siguiente:

En el Capítulo I “Impuestos sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente” (artículo 18) se da nueva redacción al artículo 14 del Texto Refundido de los disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios, que regula los supuestos de no sujeción en el Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, con el fin de adaptar su contenido a las disposiciones de esta Ley sobre los tributos medioambientales.

En el Capítulo II “Impuesto sobre los Depósitos de la Entidades Bancarias” (artículo 19), se revisan los tipos de gravamen , que se incrementan respecto a los vigentes y se prevé que las inversiones de utilidad pública e interés social para la región o en obra social y el fondo de formación realizados por las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito puedan ser deducidas por las entidades centrales de las que formen parte o por las entidades bancarias a través de las cuales las Cajas de Ahorro realicen de forma indirecta su actividad financiera, surgidas tras el proceso de fusiones bancarias.

A través de los cuatro Capítulos siguientes, se crean cuatro nuevos impuestos propios de naturaleza extrafiscal en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con los que se quiere/prende poner de manifiesto el interés de esta norma en auspiciar la conservación del medio ambiente.

Capítulo III, “Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero” (artículos del 20 al 31) se trata de incentivar la recogida selectiva y el reciclaje de residuos, gravando el daño ambiental que produce su depósito. La recaudación de este impuesto se destinará a financiar gastos de carácter medioambiental.

En el Capítulo IV, “Impuesto sobre las bolsa de plástico de un solo uso” (artículo del 32 al 41) este impuesto pretende, reducir paulatinamente el uso de aquéllas, contribuyendo así a la conservación de nuestro medio ambiente, favoreciendo la utilización de materiales biodegradables.

Capítulo V, “Canon de saneamiento” artículo del 42 al 61). Con el establecimiento de este impuesto se trata de dar respuesta al principio de recuperación de costes derivados de las instalaciones de depuración, establecido por la Directiva Marco de Aguas y por el Texto Refundido de la Ley de Aguas, teniendo en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas propias de Extremadura.

El Capítulo VI “El impuesto sobre la afección medioambiental causada por los parque eólicos” (artículos 62 al 70) se establece este impuesto como un instrumento para garantizar el equilibrio territorial afectado por la instalación de aerogeneradores en los parques eólicos y la sostenibilidad de los valores naturales.

Título III “Tasas y Precios Públicos” (artículo del 71 al 85), contiene los cambios que se llevan a cabo en la Ley de Tasas y Precios Públicos.

Título IV “Medidas en materia de juego para la adaptación a la normativa estatal y comunitaria” (artículo 86) adaptación a la normativa estatal y comunitaria, se modifica sustancialmente la Ley 6/1998, de 18 de julio, del juego de Extremadura. Estas modificaciones están justificadas fundamentalmente por la necesaria adaptación que debe producirse como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en materias como las autorizaciones de juego, la actividad publicitaria, la planificación de los juegos y apuestas, los establecimientos en que pueden autorizarse la realización de actividades de juegos y apuestas y la posibilidad de explotación de juegos y apuestas por entidades autorizadas en concurso público.

Con esta modificación, la Ley del juego queda plenamente adaptada en todos sus aspectos a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, cuya transposición resulta obligada y a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La disposición adicional primera pretende introducir mecanismos de apoyo a la liquidez en concordancia con la normativa estatal dictada al efecto. La Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ha introducido un mecanismo de apoyo a la liquidez para aquellas Comunidades Autónomas que lo soliciten y estén dispuestas a presentar un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, quedando sometidas a rigurosas condiciones de seguimiento, remisión de información y medidas de ajuste extraordinarias.

La disposición adicional segunda autoriza de modo expreso a que puedan atenderse las obligaciones reconocidas mediante minoración de los derechos pendientes de liquidar o ya ingresados.

La disposición derogatoria, además de contener la cláusula genérica de derogación de normas de igual o inferior rango, dispone la derogación expresa de determinados preceptos para ajustarse a las nuevas regulaciones contenidas en la presente norma.

La disposición final primera habilita al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de esta Ley.

La disposición final segunda contiene la habilitación al Consejero competente en materia de hacienda para dictar determinadas normas de desarrollo relacionadas con los tributos propios.

La disposición final tercera contempla la habilitación a la Ley de presupuestos para modificar los elementos de los tributos propios.

La disposición final cuarta especifica la competencia de los órganos de la Administración tributaria de la Consejería competente en materia de Hacienda para llevar a cabo el procedimiento de aplicación de los tributos propios a los que se refiere el Título II de esta Ley.

La disposición final quinta autoriza a la Junta Extremadura para elaborar y aprobar los textos refundidos de las normas autonómicas con rango de Ley vigentes en materia de tributos propios y cedidos por el Estado.

La disposición final sexta regula la entrada en vigor de la Ley, que con carácter general lo hará el mismo día de su publicación en el DOE, salvo las excepciones que se especifican y que se analizarán en su apartado concreto.

III. VALORACIONES

1.- DE CARÁCTER GENERAL

Con carácter previo a examen del texto normativo respecto del que se recaba dictamen de este Consejo Económico y Social, se examinarán algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A.- Documentación aneja al Anteproyecto

- a) Se anexa informe concluyente y favorable de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Administración Pública, el cual hace referencia en sus Consideraciones Jurídicas a que el Consejo Consultivo de Extremadura ya ha dictaminado sobre el fondo, por lo que se limita a valorar las disposiciones adicional primera, sobre la necesidad de la adaptación de la Ley 5/2007 de 19 de abril, General de la Hacienda Pública de Extremadura; y la disposición adicional segunda, sobre la previsión de contemplar en una norma de rango legal la posibilidad de satisfacer las participaciones en la recaudación de los tributos mediante el procedimiento de minoración de derechos.
- b) Se anexa informe de Fiscalización Previa emitido por la Intervención General de la Consejería de Economía y Hacienda en el que se pronuncia indicando que no procede emitir informe de fiscalización previa puesto que se trata de la tramitación de un proyecto de Decreto-Ley.

- c) Se anexa Memoria Económica de las medidas introducidas por la ley de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y de juego en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta memoria, en algunos de los aspectos reflejados, no pasa de ser una mera lista de estimaciones que, suponemos, resultan de la cuantificación y cálculo objetivo efectuado por los expertos correspondientes, no indicándose en algunos de ellos la fuente ni la metodología efectuada; limitándose la memoria a relatar el ingreso estimado en cada uno de los tributos y resumirlos en un listado sumatorio final (Estimación del impacto económico). Por ejemplo, la estimación final de la Memoria Económica no indica el período considerado, si bien hemos interpretado que refleja la suma de los dos años 2012 y 2013.

La Hacienda Pública extremeña, a través del Sistema Tributario Nacional e impuestos y porcentajes transferidos, posee un conjunto de medidas que le permiten obtener ingresos de los contribuyentes, los cuales aplica a los fines previstos en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. El Presupuesto constituye, así, el marco de referencia que orienta una gran parte de la vida económica y social de Extremadura. Debe constatar, por tanto, que la orientación de la Hacienda Autónoma es causa y referencia ineludible del camino que pueden seguir los ciudadanos que residen en Extremadura. Por ejemplo, es indiscutible que, del mismo modo que una presión excesiva del gasto público puede acelerar fenómenos inflacionistas, una escasa participación sobre la actividad económica en períodos de alto desempleo puede no ser el mejor de los escenarios; si bien hay que matizar que esta situación exigiría también un control efectivo sobre el despilfarro y los gastos superfluos.

Una correcta aplicación del Sistema Tributario debe poder atender con puntualidad debida los gastos que el Estado debe cubrir; si bien es importante matizar que también es imprescindible una exacta y coherente disciplina en el Gasto Público. De hecho, la situación actual es consecuencia de una previsión incorrecta de la elasticidad de los tributos, pues ante la fuerte y acelerada caída de la Renta Nacional no se ha producido la reducción del Gasto Público de forma coherente, ni se ha establecido un correcto análisis para la estimación de los ingresos, acudiendo las diferentes Administraciones Públicas al recurrente fácil de la Deuda Pública, cuyos tipos de interés están asfixiando el Sistema.

La Comunidad Autónoma de Extremadura está buscando con carácter de urgencia el modo de ingresar en las cuentas públicas de la región una cantidad extra de dinero

que le permita responder al déficit de las cuentas públicas, en aras a cumplir con el objetivo fijado de obligaciones de estabilidad presupuestaria (Ley de Estabilidad Presupuestaria). La situación económica y social que vive en estos momentos nuestra región exige que se tomen medidas rápidas y certeras que permitan conseguir una estabilidad presupuestaria sobre la que impulsar en el plazo más corto posible el ansiado crecimiento económico. De hecho, el anteproyecto adolece de medidas complementarias que constituyan estímulos orientados a la recuperación de la demanda interna, argumento que se refuerza si se tienen en cuenta los recortes económicos que se vienen soportando en los últimos años.

En este sentido, se asumen las dificultades que debe encontrar la sociedad extremeña para buscar nuevos ingresos pretendiendo no mermar la actividad económica de la región, bajo la vigilancia atenta de la Hacienda del Estado, la cual a su vez está siendo sometida a un control exhaustivo por parte del Banco Central Europeo.

La lectura del documento presentado a Dictamen permite indicar que existe un objetivo concreto y cuantificado, resultante de medidas extraordinarias sobre los ingresos y gastos públicos. Más concretamente, responde al contexto actual de crisis económica que, entre otros, se manifiesta con un déficit público del 4,59% en 2011, el cual debe ajustarse al 1,5% a 31 de diciembre de 2012 (según acuerdo a nivel nacional del Consejo de Política Fiscal y Financiera). Razón por la que las medidas fiscales que se pretenden adoptar se ajustan a una búsqueda de resultados a corto plazo, y se asume que la mayoría de ellas, en especial las que afectan al desarrollo económico, deberán tener un carácter temporal y transitorio.

El Anteproyecto que se somete a examen se refiere exclusivamente a las partidas de ingresos extraordinarios, sobre las que se plantean necesidades de obligaciones tributarias con carácter de urgencia. Se hace resaltar que la mayor parte de las deficiencias encontradas en cómo se nos presenta este Anteproyecto pudieran ser susceptibles de justificación por el mero hecho de tratarse de urgentes. Podemos expresar, por ejemplo, que nos parece precipitado emitir un dictamen suficientemente riguroso, como los que siempre emite el CES, en sólo una semana de plazo, teniendo en cuenta que han de ser oídos todos los grupos que, a su vez, deben emitir sus correspondientes informes.

Expresada entonces de forma clara la existencia de un objetivo cuantificado, entendemos que lo que el Anteproyecto debe reflejar son las estrategias a seguir para la consecución del objetivo marcado; siendo este el sentido que reproduce este Dictamen y las consideraciones que se efectúan sobre el mismo.

Si bien es cierto que cabrían otras muchas medidas de política fiscal que podrían haber formado parte de la estrategia considerada, se hace constar que la función del CES, en este caso, se limita a dictaminar sobre el texto legal que se nos traslada, ya que corresponde al legislador llevar a cabo las propuestas de contenido normativo. No obstante, se pone de manifiesto que la suma de medidas que aquí se articulan deberían acoplarse con más rotundidad a una política fiscal integral que cuide más a la lucha contra el fraude y la evasión fiscal. En este sentido, sería necesaria una mayor labor pedagógica, educativa y de conciencia social.

Si la política tributaria es ineficaz frente al fraude fiscal, está comprobado que los poderes públicos tienden a presionar, aun más, en aquellos sectores económicos a los que les resulta más difícil evadir impuestos. Para evitar esta situación, entendemos que debería establecerse un mayor diálogo para la propuesta de iniciativas, entre los diferentes agentes económicos y sociales de la región, con la libertad que supone el hecho de poder opinar fuera de las limitaciones existentes en el marco político. En esta línea de actuación, es muy importante que los agentes sociales, sindicatos y organizaciones empresariales tengan garantizada su participación a través del Diálogo Social en el diseño de las estrategias para las reformas que introduzcan destacadas mejoras en la fijación de directrices, introduciendo referentes de la necesaria competitividad del tejido productivo empresarial.

La normativa que presenta el anteproyecto no sorprende puesto que ya ha sido anunciada públicamente por la Consejería de Economía y Hacienda, así como su justificación y el carácter coyuntural de algunas supresiones, lo que también fue indicado en sede parlamentaria. No obstante, conviene trasladar al legislador que algunos de los cambios impositivos olvidan la importancia que tiene el establecimiento de un marco fiscal previsible que otorgue seguridad jurídica a las empresas y que no se vea sometido a fuertes cambios. Este tipo de medidas no favorece la inversión de nuestras empresas ni la atracción de la actividad empresarial foránea.

Pensamos que el mayor incremento de los ingresos se produciría fundamentalmente a través de un proceso de crecimiento y creación de empleo y no

necesariamente imponiendo mayor presión fiscal a las empresas, familias y trabajadores que todavía continúan con su actividad.

Entendemos que, junto a estas medidas, tiene que haber un fuerte apoyo al establecimiento de una senda de crecimiento que permita que Extremadura –tras la crisis- se convierta en una región que crezca y que pueda ofrecer oportunidades, crecimiento y empleo.

Para ello es necesario seguir exigiendo infraestructuras que mejoren los medios que nos comuniquen con el exterior, fortalecer nuestra relación con Portugal, ayudar al establecimiento de nuevas empresas apoyándose en los sectores más fuertes de la región: comercio y sector agroalimentario. Además, habría que explorar nuevas posibilidades de inversión en sectores no tradicionales y en proyectos ya iniciados y, por último, deberíamos contar con un sistema administrativo y fiscal que ayude a salir de la situación actual.

2.- DE CARÁCTER ESPECÍFICO

2.1) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Consideramos que está suficientemente motivado en su conjunto, con un grado de extensión y comprensión suficiente. Así mismo recalca el mantenimiento de un sistema tributario basado en los principios de capacidad económica, progresividad y equidad.

Expresa claramente la intencionalidad de la Ley, si bien hay aspectos contradictorios como cuando indica que “...el mayor volumen de ingresos se obtendrá mediante la creación una serie de impuestos medioambientales dirigidos a desincentivar ciertas prácticas especialmente perjudiciales con el entorno...”; es decir, el objetivo es recaudatorio, por lo que la protección del entorno, que podría plantearse como necesaria de forma general, en este caso debe mostrarse como un resultado colateral, y no como el fin último de la recaudación. Así mismo, si bien en la exposición de motivos se expone el carácter finalista de los tributos medioambientales, esta característica no se refleja posteriormente en la Ley.

En suma, podemos indicar que la exposición refleja suficientemente lo que se desarrolla en los títulos y capítulos posteriores.

2.2) AL ARTICULADO

TÍTULO I

TRIBUTOS CEDIDOS

Capítulo I.- Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas

Modificación de los artículos 3, 4 y 12 de la Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

La justificación de la supresión de estas deducciones es la expectativa de ingresar un total de 6.960.970 euros; si bien se justifican vagamente los datos, pues en el caso de las deducciones introducidas por la ley 19/2010 se trata de estimaciones efectuadas sobre estimaciones anteriores. Y para el caso de las deducciones introducidas con anterioridad, no se presenta con suficiente rigor la información comparada con las partidas ofrecidas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Llama la atención la supresión de las donaciones con finalidad ecológica, puesto que el impacto económico se estima en cero euros, supresión, pues, que se contradice con el objetivo general del Anteproyecto y que podría oponerse al sentido ideológico con el que en su día se creó. El mismo planteamiento puede argumentarse sobre la adopción de hijos en el ámbito internacional (13.500 euros) o las donaciones por la realización de ciertos actos relativos a bienes del patrimonio cultural extremeño (40.470 euros).

Por otro lado, para ser coherentes con lo que indicamos en el capítulo II de este Dictamen, se considera que estas medidas no deberían contemplarse, puesto que el objetivo a perseguir debe ser la Armonización Fiscal entre las CC AA, de modo que la gestión del impuesto autonómico no se diferencie sustancialmente del fondo de los planteamientos realizados por la gestión del impuesto estatal (lo no transferido).

Como cuestión menor recomendaríamos que se subsane el error existente en el artículo 1-dos del capítulo I donde se cita que se modifica el artículo 32 cuando es el 4.

Capítulo II.- Impuesto sobre el Patrimonio

El Impuesto sobre el Patrimonio, restablecido al amparo del Real Decreto-Ley 13/2011, de 16 de septiembre para los ejercicios 2011 y 2012, modifica el tipo de gravamen para el ejercicio 2012, aumentándolo en un 50% y manteniendo el mínimo

exento del impuesto en 700.000 euros. Se observa, por tanto, que se ha preferido aumentar el tipo en vez de rebajar la exención. Si bien es necesario considerar, dada la situación actual de las arcas públicas, la necesidad de recaudar sobre aquellos sujetos pasivos con mayor activo económico, es necesario resaltar también que carece de sentido gravar aquellos patrimonios procedentes del trabajo y que se utilizan para generar aun más actividad económica, ya que la consecución de activos constituye una de las principales motivaciones para que vuelva a despertar la actividad empresarial. No obstante, lo elevado de la cantidad establecida nos transmite que se pretende gravar de forma efectiva sólo a los principales patrimonios de la región. Si bien es cierto que ningún informe justifica por qué se ha establecido ese límite técnico.

Es fundamental también considerar la importancia que la Armonización Fiscal tiene en aquellas Comunidades Autónomas con menor capacidad recaudatoria, pues el principio de autonomía financiera debe acotar espacios a la competencia fiscal subyacente. Este impuesto supone el establecimiento de un gravamen confiscatorio, que puede llevar a la deslocalización de contribuyentes y bases imponibles, que pueden provocar pérdidas en valores netos de recaudación, en otros tributos de mayor cuantía en los ingresos de la hacienda autónoma, por lo que parece que su sentido económico sea inadecuado y contradictorio, por los efectos colaterales del mismo.

Capítulo III.- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

SECCIÓN PRIMERA: TRANSMISIONES PATRIMONIALES ONEROSAS

Este capítulo incrementa los tipos impositivos del ITP y AJD, los cuales pueden constituir una fuente de ingresos necesaria para la administración, pero indudablemente suponen un freno a la actividad mercantil. Además, a expensas de analizar lo que otras CCAA van a establecer, Extremadura tiene uno de los tipos más altos, vulnerándose nuevamente la búsqueda de la Armonización Fiscal.

Se simplifican los tipos de gravamen que recaen sobre las distintas operaciones estableciendo un tipo general único para las operaciones inmobiliarias y aumentan los tipos de gravamen reducidos. Continúa el tipo reducido del 6% para las adquisiciones de inmuebles destinados a desarrollar una actividad empresarial o un negocio profesional, lo que nos indica que, en el espíritu de la ley, se ha cuidado alterar lo menos posible el fomento de la actividad empresarial.

No se entiende bien que el Art. 6, prevea un tipo de gravamen reducido del 5% por el ITP. en las adquisiciones de viviendas de protección oficial, destinadas a vivienda habitual, cuando por paralelismo, el IVA previsto para primeras compras de este tipo de viviendas está actualmente en el 4%.

Recomendaríamos en el **artículo 8** la utilización del término “discapacidad”. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia, en su disposición adicional octava establece que «las referencias que en los textos normativos se efectúen a minusválidos y a personas con minusvalía, se entenderán realizadas a personas con discapacidad». Asimismo, establece que, a partir del día 1 de enero de 2007, fecha de su entrada en vigor, las disposiciones normativas elaboradas por las Administraciones públicas deben utilizar los referidos términos.,”

La modificación de este capítulo, en su conjunto, representa la segunda partida más importante en orden de la previsión de ingresos, con un total de 11,194,000 euros.

Capítulo IV.- Tributos sobre el juego

Este capítulo trata sobre impuestos sobre el juego. Entendemos que estando pendientes de la concesión de las licencias del juego virtual y pendientes de un marco tributario más homogéneo en España, se debería adecuar la tributación a estos factores. Entendemos que la legalización de los juegos y apuestas *on-line* puede conllevar una pérdida recaudatoria para las CCAA y unas series dificultades para competir a los titulares de estos negocios en Extremadura.

Suponiendo que la regulación se adecúa a la norma nacional, no hay más consideraciones dignas de mencionar.

Capítulo V.- Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte

Artículo 14. Tipo impositivo aplicable a los epígrafes 2º y 7º, 3º y 8, 4º y 9º y 5º del artículo 70.1 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.

Aumenta el gravamen en diferentes porcentajes en los vehículos más contaminantes, con emisiones oficiales de CO2 superiores a 120 g/km y vehículos como embarcaciones y aeronaves. La estimación de ingresos (971.000 euros) se basa

en los vehículos de estas características matriculados en el ejercicio de 2011, cuyas cifras se aportan claramente en los documentos anejos.

Capítulo VI.- Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos

Cabe destacar que se asume que la aplicación de estas tres normas no va a aumentar nada la partida de ingresos, pues se estima que el aumento conseguido al equiparar el gravamen del gasóleo con el de gasolina y queroseno (pasa a ser de 20 a 24 euros por 1000 litros), se verá contrarrestado con el articulado de la devolución parcial de las cuotas del gasóleo de uso profesional. Por lo que esta medida, más que recaudatoria, parece constituir un mayor apoyo a los profesionales del transporte.

Sí se hace constar que debería tomarse como transitoria la limitación que fija el Art. 16, punto 3, en cuanto al porcentaje que se reconoce como derecho a la devolución del impuesto sobre determinados hidrocarburos, del 75%; así como la cuantía máxima fijada en el punto 4, sobre el límite máximo por litros y vehículo.

TÍTULO II

TRIBUTOS PROPIOS

Capítulo I.- Impuesto sobre las instalaciones que incidan en el medio ambiente

Artículo 18. Modificación del artículo 14 del Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Tributos Propios, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre.

Esta disposición, tal como se plantea, no afecta a parámetros de carácter recaudatorio, sino que altera la redacción del artículo dando más peso a la preservación del medio ambiente y dejando abiertas otras posibilidades para la energía eólica, sin implantación aun en Extremadura.

Capítulo II.- Impuesto sobre los depósitos de las Entidades de Crédito

Artículo 19. Modificación del apartado 1 y de las letras a) y b) del apartado 3 del artículo 45 del Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad

Autónoma de Extremadura en materia de Tributos Propios, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2006, de 12 de diciembre.

Se pretenden ingresar 6,000,000 de euros gracias a un incremento, habiéndose efectuado la estimación sobre las declaraciones del ejercicio de 2010. La modificación continúa con un texto relevante para la Comunidad Autónoma, al considerar que las inversiones de utilidad pública o interés social para la región puedan ser deducidas por la entidad central de la que formen parte las Cajas de Ahorro y las Cooperativas de Crédito o por la entidad bancaria a través de la cual las Cajas de Ahorro realicen de forma indirecta su actividad financiera. De forma explícita se refiere a La Obra Benéfico Social de las Cajas de Ahorro y al Fondo de Formación y Promoción de las Cooperativas de Crédito.

Capítulo III.- Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero

Se trata de un impuesto propio creado con el objetivo de fomentar el reciclado y la valorización de los residuos, gravándose el daño ambiental que provocan los depósitos. La estimación de ingresos se basa en el peso de los residuos (euros por Tm), estableciéndose tres categorías: peligrosos, no peligrosos e inertes, y disponiéndose como base imponible el peso de los residuos depositados. Se desconoce la fuente utilizada para la estimación de los ingresos, la cual asciende a 3.737.700 euros. No se indica nada acerca de las sanciones sobre residuos peligrosos para el caso de abandono en lugares no autorizados. Estos residuos, según la información utilizada para la estimación constituye el 10,3 % del total de residuos (4.638 Tm). Tampoco se tipifica bien la relación del impuesto con la diferenciación entre residuos valorizables y no valorizables, aspecto importante si se desea favorecer el reciclado.

Aparentemente resulta incongruente la coexistencia del pago del tributo con la sanción por el abandono de residuos peligrosos en lugares no autorizados.

El impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos, viene a incrementar los costes directos en los trabajos de reforma de albañilería, que afectan a un sector, que desde primero de año está soportando la subida de precios en retirada de escombros y ripios, por la implantación de la nueva Ley autonómica sobre vertidos, lo que unido a la reconversión coyuntural de la construcción, dificultará aún más su reactivación, con lo que ello conlleva en empleo y sectores afines. También cabe

destacar, que la implantación de dicho impuesto, puede fomentar la eliminación de residuos de forma irregular, a través de escombreras ilegales.

Así mismo, aun estando de acuerdo con esta figura impositiva, debería matizarse más el tratamiento que se da a las administraciones locales, igualándolas en obligaciones al sector privado, pues pudiera poder interpretarse que las administraciones locales van a participar en la financiación de la comunidad autónoma, aparte de la repercusión que puede tener en el encarecimiento del tratamiento de los residuos para los ciudadanos.

Los artículos 20 a 31 explican con suficiente grado de detalle todo lo relativo a Naturaleza, Afectación, Ámbito de aplicación, Compatibilidad y definiciones, Hecho imponible, Supuestos de no sujeción, Exenciones, Sujetos pasivos, Sustitutos de los contribuyentes y Responsables solidarios.

Capítulo IV.- Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso

Se trata de un impuesto propio que pretende disminuir la utilización de las bolsas de plástico no biodegradables de un solo uso que, como sabemos, se pretende su desaparición a nivel nacional para 2018, con excepción de las que se usen para contener pescados, carnes u otros alimentos perecederos, para las que se ha establecido una moratoria. En este sentido, dado que el tipo impositivo es fijo (5 céntimos de euro), irá descendiendo progresivamente (en 2013 deberán haber sido sustituidas el 60% de las bolsas).

Llama la atención que, en este caso, el apartado 2 del artículo 32 indica que “los ingresos procedentes del impuesto se afectarán a la financiación de los programas de gasto relativos a las actuaciones medioambientales que se determinen en las leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad”. Por lo que los 300.000 euros de recaudación estimados en esta partida tienen un carácter finalista, siendo repercutido directamente en los consumidores.

Así mismo, pensamos que este impuesto, de escaso poder recaudatorio, va a afectar sobre todo al comercio minorista, el cual tendrá que soportar costes de gestión, así como la propia Administración.

Por tanto se considera que el impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso es inapropiado, de escaso poder recaudatorio, y con efectos muy perniciosos sobre el comercio, en base a las siguientes consideraciones:

- **Gestión del impuesto.** Las empresas comerciales tendrán que habilitar mecanismos internos para ejecutar dicho impuesto, mediante la adaptación de sus sistemas financieros, contables, informáticos y de caja. Esto conlleva, además del coste económico, muchísimas dificultades técnicas para la implantación.

Por su parte, la propia Administración también tendrá que habilitar mecanismos para la puesta en marcha del impuesto, además de para controlar su cumplimiento, con la consiguiente cuantía económica y dificultad que ello implica (piénsese en la atomización del pequeño comercio o en el comercio ambulante).

- **Reciclaje de bolsas de plástico.** Si se justifica el tributo con fines ecológicos o medioambientales, a fin de incentivar el uso de otros productos más compatibles con el reciclaje, los siguientes argumentos demuestran que el fin propuesto y la pretensión aludida no se corresponden con la realidad.

- a) Los residuos derivados de las bolsas de plástico no superan el 4% de los residuos de envases generados (menos del 1% del total de los residuos generados). Lo que supone una fracción cuya significatividad es discutible o, por lo menos, no justifica medidas tan drásticas y urgentes.
- b) El principal problema ambiental identificado no es la existencia de la bolsa en sí, sino la disposición inadecuada una vez finalizado su uso. Así, en la actualidad el 10% de las bolsas se recicla (contenedor amarillo), el 44% se incinera para producir energía y el 45% tiene uso para la basura evitando el mayor peso de las bolsas de basura tradicionales. De esta manera, sólo el 1% de las bolsas tienen una disposición inadecuada.
- c) Es evidente que las bolsas mal llamadas de un solo uso no son tales. Un 75% de las bolsas denominadas de un solo uso se reutiliza para otras funciones: bolsa de basura, complemento de equipaje o para transportar alimentos preparados para consumo fuera del hogar, entre otros posibles usos.
- d) Precisamente, la pequeña fracción de bolsas usadas, abandonadas en lugares inadecuados (espacios abiertos, playas, etc...), en numerosas ocasiones provienen del segundo uso de las mismas, es decir, otras

funciones distintas a las de llevar los productos del establecimiento comercial a los hogares.

- e) La bolsa de plástico ya es compatible con el reciclaje. Es por ello que se paga el Punto Verde al SIG de envases correspondiente. En la actualidad ya existe un canal de recogida de plástico (contenedor amarillo) que garantiza su correcta gestión y reciclaje.

Así mismo, encontramos:

- Inoportunidad del momento escogido dada la crisis económica que atraviesa el sector comercial.
- Significativo perjuicio económico y desventaja competitiva para el sector comercial sin que exista valoración real y objetiva de los efectos de la medida.
- Carencia de consenso en el establecimiento de la medida por parte del Gobierno extremeño en el contexto de la concertación y el diálogo social.
- Afán exclusivamente recaudatorio pese a la argumentación medio ambiental, dado que el sector ya está comprometido con la reducción progresiva del uso de bolsas de plástico y, además, ya paga un gravamen sobre la gestión de residuos (Punto Verde) que incluye las bolsas.
- La responsabilidad medioambiental es de toda la sociedad y no sólo de la distribución comercial, que solo trata el 50% de las bolsas teóricamente de un solo uso, de las que el 75% se reutilizan.
- Además de los elevados costes que supone para la Administración, comerciante y consumidor en relación con lo que se recaudará por el impuesto, éste posee múltiples dificultades técnicas para su implantación (de gestión y adaptación de sistemas, determinación de sujeto pasivo y hecho imponible, concepto de bolsa de plástico, control del cumplimiento del tributo, etc.).
- La cuantía del impuesto es en todo caso desproporcionada.
- Podría suponer un gravísimo precedente para el sector como futuro recaudador de múltiples impuestos con la excusa medioambiental.

Existen **múltiples medidas alternativas** que pueden ayudar a reducir de forma progresiva el uso de bolsas de plástico de un solo uso, con las que el sector ya está comprometidas, como contempla el propio **Plan Integral de Residuos de Extremadura y el Pacto por la Bolsa** que se firmó en el año 2010 entre la CREEX y la Junta de Extremadura, a fin de implantar sistemas para la reducción del reparto de bolsas gratuitas de un solo uso.

Los artículos 32 a 41 explican todo lo relativo a Objeto, Naturaleza, Finalidad, Afectación, Hecho imponible, Exenciones, Sujetos Pasivos, Base Imponible, Tipo impositivo, Cuota Íntegra, Período Impositivo y Devengo, Repercusión del Impuesto y Liquidación; cuyo examen suscita ciertas dudas a la hora de su aplicación práctica, si bien entendemos que su desarrollo detallado excede del ámbito del presenta dictamen.

Capítulo V.- Canon de saneamiento

Se trata de un impuesto propio creado con el objeto de posibilitar la financiación de las infraestructuras hidráulicas soportadas por la Comunidad Autónoma, por lo que los ingresos derivados de esta partida también deberán ir destinados a una partida de gasto concreta. Se podría haber esgrimido con más rotundidad el deseo de que el tributo afecte menos a las unidades familiares con menor nivel de renta, si bien se comprende la dificultad de gestionar el tributo con ese grado de detalle. El coste será asumido por el usuario final, si bien se establece el derecho a las devoluciones de las cuotas soportadas por los parados de larga duración y por los perceptores de pensiones no contributivas. En este sentido, cabría definir el concepto que debe interpretarse como parado de larga duración. También adolece el impuesto de una falta de modulación y bonificación en tarifas industriales para sujetos pasivos con consumo inferior a 20,000 metros cúbicos anuales.

Se debería estudiar cómo se puede reflejar en la norma la posibilidad de que los beneficiarios de esta deducción, se puedan aprovechar de ella si el régimen de uso de la vivienda es diferente al de la propiedad.

Se estiman, por este tributo, unos ingresos de 30,120,000 euros. La estimación aparece bien fundamentada con datos de consumo y detalle de los inmuebles en Extremadura, los cuales están sujetos al canon casi en su totalidad.

Los artículos 42 a 61 explican con suficiente grado de detalle todo lo relativo a Objeto, Naturaleza, Finalidad y Afectación, Hecho imponible, Exenciones, Obligados

Tributarios, Base imponible, Estimación directa de la base imponible, Estimación indirecta de la base imponible, Reducciones en la base imponible, Base liquidable, Cuota íntegra, Cuota fija, Cuota variable, Período impositivo y devengo, Repercusión, Autoliquidación, Obligaciones materiales y formales, Lugar y forma de pago, Régimen sancionador, Compatibilidad con otras figuras tributarias y la Devolución del canon de saneamiento.

Capítulo VI.- El impuesto sobre la afección medioambiental causada por los parques eólicos

Se crea este nuevo impuesto para garantizar el equilibrio territorial afectado por la instalación de aerogeneradores en los parques eólicos, cuyo establecimiento no es inocuo. Dado que no existe aun ningún parque eólico en Extremadura, el impacto económico en estos momentos es cero. De modo que, en este caso, se justifica la urgencia del impuesto por la existencia de varios proyectos en curso, alguno de los cuales podría materializarse a corto plazo.

Los artículos 62 a 70 explican con suficiente grado de detalle todo lo relativo a Naturaleza y Afectación, Hecho imponible, Exenciones, Periodo impositivo y devengo, Sujeto pasivo y Responsable solidario, Base imponible, Tipo de gravamen y cuota tributaria, Gestión del Impuesto sobre la afección medioambiental causada por los parques eólicos y Autoliquidación.

TITULO III

TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS

Se debería recordar al legislador que la Tasa no es un mero instrumento para recaudar más, sino que el propio concepto de Tasa especifica que se trata de ingresos tributarios que pretenden recuperar de forma total o parcial los costes que genera la prestación de un servicio público; es decir, la Tasa pretende autofinanciar el servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta. En este sentido, si la tasa aumenta debería estar justificado, bien porque ha existido un aumento de los costes, bien porque se estaba cobrando a los ciudadanos un precio inferior al coste del servicio.

La creación de nuevas tasas y la subida de algunas de las existentes implica un nuevo recorte al poder adquisitivo de los de los extremeños que, además, no tiene en cuenta con carácter general la situación personal del obligado a su pago.

Bajo un punto de vista técnico, se recomienda crear la tasa de “contador eléctrico estático de telegestión” y que se plantee a medio plazo una rebaja sustancial de la tasa de “suplemento de verificación a domicilio”, por ser una tasa disuasoria para el ciudadano, que en muchas ocasiones desiste de su derecho a reclamar pues es más caro ejercerlo que pagar la cantidad objeto de la reclamación.

Disposición derogatoria única

No se comparte la derogación del *Artículo 9* de la LEY 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura Deducción autonómica por obras de mejora en la vivienda habitual, habida cuenta de la especial situación por la que atraviesa el sector, teniendo entre sus pocos nichos de mercado, el de la reforma y rehabilitación de vivienda, que por cierto emplea y ocupa mucha mano de obra, y por el propio efecto de lucha contra el fraude fiscal, que lleva aparejada la deducción, al obligar al sujeto pasivo, a recabar la oportuna factura de obra, implicando el devengo e ingreso del IVA.

En consideración a lo expuesto:

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 7 de junio de 2012 **informa favorablemente** el precedente **Anteproyecto de Ley de Medidas Urgentes en Materia Tributaria, Financiera y de Juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura.**

V B

El Vicepresidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura