CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO Y OPERATIVA DE LOS BENEFICIOS FISCALES EN TRIBUTOS CEDIDOS Y PROPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Ejercicio 2021

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación (Ley 1/1988, de 17 de marzo), y conforme a lo previsto en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2021, ha realizado el informe de fiscalización de cumplimiento y operativa de los beneficios fiscales en tributos cedidos y propios de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ejercicio 2021.

Un beneficio fiscal puede definirse como la disminución de ingresos tributarios que se produce como consecuencia de la existencia de incentivos fiscales orientados al logro de determinados objetivos de política social y económica. No obstante, la aplicación de un beneficio fiscal no tiene por qué suponer necesariamente una disminución de la recaudación del mismo importe, ya que se puede provocar un incremento en los hechos imponibles declarados o cambios en el comportamiento fiscal del sujeto pasivo que pueden influir positivamente en la recaudación.

Los rasgos o condiciones que un determinado incentivo debe poseer para que se considere que genera un beneficio fiscal son los que se resumen seguidamente:

1. Desviarse de forma intencionada respecto a la estructura básica del tributo.
2. Ser un incentivo que, por razones de política fiscal, económica o social, se integre en el ordenamiento tributario y este dirigido a un determinado colectivo de contribuyentes o a potenciar el desarrollo de una actividad económica concreta.
3. Existir la posibilidad legal de alterar el sistema fiscal para eliminar el beneficio fiscal o cambiar su definición.
4. No presentarse compensación alguna del eventual beneficio fiscal en otra figura del sistema tributario.
5. No deberse a convenciones técnicas, contables, administrativas o ligadas a convenios fiscales internacionales.
6. No tener como propósito la simplificación o la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Los beneficios fiscales pueden adoptar distintas modalidades (reducción de la base imponible, deducción en la cuota, bonificación en la cuota, exención, tipo impositivo reducido o mínimo exento).

Es obligatorio que se consigne en el presupuesto de cada ejercicio el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Comunidad Autónoma. Este mandato viene establecido en el artículo 190 del Estatuto de Autonomía, en el art. 38 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía y en la propia Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

En concreto, el presupuesto de beneficios fiscales (en adelante, PBF) del ejercicio 2021 ha sido de 6.707,30 M€ y ha abarcado 80 beneficios fiscales. Esto supone un importe de 791,66 euros por habitante en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La fiscalización de **cumplimiento** tiene como objetivo emitir una opinión en términos de seguridad razonable sobre si los beneficios fiscales incluidos en el presupuesto de beneficios fiscales de 2021 cumplen en todos los aspectos significativos con las disposiciones aplicables identificadas como marco legal.

En cuanto a la fiscalización **operativa**, tiene como objetivo concluir sobre el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia en relación con los objetivos de política social y económica que se pretende conseguir con el establecimiento de los beneficios fiscales.

El **alcance objetivo** ha sido distinto en función de cada ámbito de la fiscalización:

- Por lo que se refiere a la fiscalización del cumplimiento de la obligación de elaborar el PBF ha abarcado la totalidad de los beneficios fiscales vigentes. En el ejercicio 2021 dichos beneficios fiscales se han presupuestado en 6.707,30 M€
- En cuanto a la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de gestión e inspección tributarias que afectan a los beneficios fiscales se ha centrado en aquellos beneficios fiscales que afecten a los tributos gestionados por la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el 2021 se han presupuestado en 937,80 M€ para los beneficios fiscales aprobados por el Estado y en 1.291,72 M€ por lo que se refiere a los beneficios fiscales aprobados por la Comunidad Autónoma.
- En el caso de la fiscalización operativa el alcance objetivo se ha centrado en los beneficios fiscales aprobados por la Comunidad Autónoma de Andalucía y que afecten a los tributos gestionadas por la misma. No obstante, se han analizado además distintos aspectos relativos a beneficios fiscales aprobados por el Estado al objeto de realizar las comparaciones oportunas con los aprobados por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El **alcance temporal** para la fiscalización se ha correspondido con el presupuesto de beneficios fiscales del ejercicio 2021. Se ha dado alcance a ejercicios anteriores en determinadas cuestiones de la fiscalización operativa.

El **alcance subjetivo** comprende la Consejería de Hacienda[1] y Financiación Europea, más concretamente la Dirección General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego (DGT, en adelante). Este centro directivo tiene, entre otras competencias, la del seguimiento de los efectos económicos y recaudatorios de la política tributaria de la Comunidad Autónoma y de los ingresos por tributos propios y cedidos y precios públicos, así como la elaboración del presupuesto de beneficios fiscales. Además, ha estado incluida en el

[1] Actual Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

alcance subjetivo de la fiscalización la Agencia Tributaria de Andalucía (ATRIAN), que tiene encomendada la aplicación efectiva de los tributos y, por tanto, de los beneficios fiscales que les afecten.

RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha emitido una opinión favorable, lo que supone que la elaboración del presupuesto de los beneficios fiscales vigentes en el ejercicio 2021 en los tributos gestionados tanto por el Estado como por la Comunidad Autónoma de Andalucía resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con la normativa de aplicación. También, son conformes con dicha normativa, en todos los aspectos significativos, las labores de gestión e inspección tributarias relativas a los beneficios fiscales en los tributos gestionados por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En cuanto a las estimaciones de la ejecución PBF en el ejercicio 2021 en tributos gestionados por la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los beneficios fiscales aprobados por la Comunidad Autónoma de Andalucía el importe final ha sido superior a lo inicialmente previsto (un aumento de un 47,57%). Esto se ha debido a los mayores importes de beneficios fiscales en el ISD (Impuesto de Sucesiones y Donaciones, en adelante) modalidad sucesiones, con un aumento de un 100,50% respecto a lo previsto, y en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD, en adelante), en el que ha habido un incremento de un 25,24 %. En el ISD modalidad sucesiones hay que destacar los aumentos en la reducción autonómica por parentesco (407.398,47 m€), en la mejora por adquisición de empresa (85.460,32 m€) y la bonificación en cuota del 99% para parientes directos (69.380,70 m€). En el caso del ITPAJD hay que tener en cuenta determinados beneficios fiscales que entraron en vigor en la última parte del ejercicio 2021 y, por tanto, no se tuvieron en cuenta en el momento de elaboración del PBF-2021.

En el ámbito de los beneficios fiscales aprobados por el Estado y gestionados por la Comunidad Autónoma de Andalucía, el importe final ha sido inferior en un 26,55% a los beneficios fiscales inicialmente previstos, si bien en términos absolutos el mayor importe corresponde al ITPAJD, en términos relativos la diferencia mayor se produce en el ISD modalidad donaciones (un 99,4% menos). Esta diferencia obedece principalmente a que determinados beneficios fiscales han sido mejorados por la Comunidad Autónoma y han dejado de considerarse beneficios fiscales del Estado, pasando a incluirse entre los de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN OPERATIVA

Se exponen a continuación las principales conclusiones en función de los distintos objetivos específicos de la fiscalización.

Objetivo 1: ¿En qué medida los beneficios fiscales vigentes responden a objetivos de política social y económica?

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

Con los beneficios fiscales se contribuye a la consecución de distintos objetivos de política social y económica. El PBF de 2021 incluye una estimación del importe de los beneficios fiscales presupuestados clasificados en función de las diversas políticas de gasto con las que están vinculados. No obstante, en este desglose no se incluye la totalidad de los beneficios fiscales en vigor. Por políticas de gasto, el mayor importe de los beneficios fiscales está vinculado a dos políticas: "Conciliación, igualdad y familias" (un 48,8%) y "Dinamización económica e industrial" (un 28,60%).

El PBF no establece objetivos específicos a conseguir con estos recursos ni, consecuentemente, tampoco hay un sistema de indicadores para su seguimiento. Esto dificulta la comparación con medios alternativos para la consecución de los objetivos, como pueden ser las subvenciones. Ante esta situación, se han elaborado por la Comunidad Autónoma de Andalucía indicadores relativos a los beneficios fiscales con base en los datos de las liquidaciones de los distintos tributos (distribución territorial y distribución por género). Asimismo, se ha analizado el efecto que la implantación de algunos beneficios fiscales ha tenido en la recaudación tributaria:

A) ***Equilibrio territorial***

El importe de los beneficios fiscales que se han aplicado sujetos pasivos no residentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido del 6,23%. La figura impositiva en la que sujetos pasivos no residentes se han aplicado un mayor importe de beneficios fiscales ha sido el ISD modalidad sucesiones.

Se ha diseñado el indicador euros/habitante para analizar si hay un equilibrio territorial en la distribución de los beneficios fiscales aprobados por la Comunidad Autónoma de Andalucía para figuras tributarias gestionadas por la misma Comunidad Autónoma de Andalucía. La media para toda Andalucía es de 210,85 €/habitante. Se concluye lo siguiente:

- En cuanto a la distribución por provincias, el importe más elevado de este indicador se produce en Almería (267,25 €/habitante). Ello obedece principalmente a los beneficios fiscales en el ISD modalidad donaciones, en especial la bonificación "Mejora de la reducción estatal por la adquisición de empresa". El importe más reducido corresponde a Huelva (140,07 €/habitante), donde destaca el reducido importe de beneficios fiscales aplicados en el ISD modalidad donaciones que, en todos los casos, está muy por debajo de la media andaluza.

- Por lo que se refiere al tamaño de los municipios, el importe de este indicador en los municipios de más de 50.000 habitantes (251,26 €/habitante) es muy superior a la media andaluza y al importe del indicador en los restantes municipios.

B) ***Distribución por género***

No se aprecian diferencias significativas en cuanto a la **distribución por género** del importe global de los beneficios fiscales.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

C) ***Efectos en la recaudación por la aplicación de algunos beneficios fiscales***

Se han seleccionado beneficios fiscales aprobados por la CCA tanto en ISD como en ITPAJD al objeto de determinar el posible impacto en la recaudación de los correspondientes tributos, se concluye lo siguiente:

- La aplicación de la bonificación en la cuota del 99% en el ISD (modalidad donaciones) ha dado lugar a una minoración en la recaudación, pero muy inferior al importe del beneficio fiscal. Ha tenido además, el efecto de que aumente el número de donaciones.

- El número de contribuyentes que se han podido aplicar tipos reducidos en el ITPAJD para la adquisición de vivienda ha aumentado en gran medida desde el ejercicio 2018 a 2021. En el mismo periodo la recaudación se ha incrementado.

Objetivo 2: ¿Hay coordinación entre la Consejería con competencias en materia de Hacienda y las consejerías competentes en el ámbito de los distintos objetivos de política social y económica?

Las distintas consejerías participan en la elaboración de las normas de rango legal por las que se establecen los beneficios fiscales. No obstante, no se aprecia que en los documentos de planificación de las políticas públicas de estos centros directivos se tengan en cuenta estos beneficios fiscales como medio de consecución de sus objetivos estratégicos.

Objetivo 3: ¿Los procedimientos de gestión e inspección tributarias de los tributos en los que hay beneficios fiscales están adaptados a la existencia de estos beneficios fiscales?

Los Planes de Control Tributario de la ATRIAN contemplan actuaciones relacionadas con los beneficios fiscales. No obstante, los informes de seguimiento de estos planes no incluyen información desagregada en esta materia, dificultándose así este seguimiento.

No en todos los tributos se ha podido obtener información desagregada de los importes liquidados por la ATRIAN en procedimientos de comprobación limitada y de inspección en relación con los beneficios fiscales. Los tributos para los que sí se ha obtenido esta información son los siguientes:

- ITPAJD: el control se ha centrado en los beneficios fiscales vinculados a la política de la vivienda. Hay una tendencia alcista en las liquidaciones vinculadas a este control en los últimos ejercicios.
- Impuestos ecológicos: no se ha detectado incumplimientos que motiven la correspondiente regularización.

Finalmente, en relación con otras cuestiones relativas a los procedimientos de la ATRIAN en relación con los beneficios fiscales se concluye lo siguiente:

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

- Las reclamaciones de los contribuyentes ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Andalucía relacionadas con los beneficios fiscales son desestimadas en mayor medida que en otras materias.
- El seguimiento de quejas y sugerencias de los contribuyentes no permite conocer si alguna de ellas está relacionada con los beneficios fiscales.

RECOMENDACIONES

Incluir la totalidad de los beneficios fiscales vigentes en la clasificación por políticas de gasto del PBF. Para ello se deberá recabar del Estado la información necesaria.

Establecer objetivos e indicadores para cada beneficio fiscal que se basen en datos que sean útiles y que vayan más allá del dato del importe de los beneficios fiscales que se aplican los contribuyentes. Para poder hacer un seguimiento efectivo es necesario disponer de objetivos cuantificados y fácilmente medibles, así como de indicadores que permitan evaluar la economía, eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos dejados de ingresar.

Impulsar la toma en consideración del importe de los beneficios fiscales en los distintos instrumentos de planificación de las políticas públicas de la Junta de Andalucía. Se trata de ingresos tributarios que se dejan de recaudar en atención a distintos objetivos de política social y económica y, por tanto, deben ser considerados como medio alternativo al gasto presupuestario propiamente considerado para la consecución de los objetivos.

Incluir en los informes de seguimiento de los planes de control tributario de la ATRIAN información desagregada en relación con el control de los beneficios fiscales.

Desagregar claramente en las regularizaciones efectuadas por la ATRIAN cuál es su origen. De esta forma se podrían cuantificar las que obedezcan a aplicación indebida de beneficios fiscales y se podría obtener información útil al respecto.

Mejorar la información obtenida de las liquidaciones del Sistema Unificado de Recursos, de tal manera que se pueda hacer un tratamiento automatizado de la información que en ellas se contiene. En particular, se deben mejorar los datos relativos a la residencia de los sujetos pasivos.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46