



INFORME 284 DEL CONSEJO DE CUENTAS

Fiscalización de los beneficios fiscales de la Comunidad en 2021

- **Se han identificado 794 incentivos fiscales, de los cuales 657 vienen regulados en la normativa estatal y 137 en la normativa autonómica**
- **Entre 2017 y 2023 los beneficios fiscales autonómicos y estatales suponen una media del 30% de los ingresos tributarios que tendría el presupuesto de la Comunidad sin esos incentivos**
- **Entre 2017 y 2022, con un avance del 15%, se pasó de 162.410 a 186.461 contribuyentes con beneficios fiscales, mientras que el importe de los beneficios ejecutados se incrementó de 301 a 713 millones. La causa fundamental son las sucesiones por la alta mortalidad debida a la COVID-19 y las donaciones realizadas al amparo de la bonificación del 99% de la cuota**
- **El Consejo recomienda utilizar indicadores de resultados para evaluar la eficacia y eficiencia de los beneficios fiscales conforme a objetivos de política social o económica que se deben concretar**

El Consejo de Cuentas ha entregado en las Cortes de Castilla y León el informe de fiscalización de los beneficios fiscales de la Comunidad en el ejercicio 2021. Es una fiscalización operativa, en la que se ha comprobado si existen objetivos previos de política social y económica en la creación de los beneficios fiscales, así como sistemas para evaluar su consecución a efectos de su mantenimiento o supresión.

A partir de ese objetivo general, se analizan todos los beneficios fiscales sobre los tributos propios y cedidos; se verifica la correcta cuantificación de todos los beneficios fiscales en la memoria explicativa de los presupuestos generales de la Comunidad; se comprueba la evolución de los beneficios fiscales establecidos en la normativa autonómica; y se verifica la existencia de estudios previos para la adopción de decisiones relativas a la creación, mantenimiento y supresión de los beneficios fiscales regulados en Castilla y León.

En la normativa tributaria estatal y autonómica, para los ejercicios 2021, 2022 y 2023, se han identificado 794 incentivos fiscales, de los cuales 657 (83%) vienen regulados en la normativa estatal y 137 en la normativa autonómica (17%). Dentro de los 137 incentivos de la normativa autonómica, de una parte, hay 58 que corresponden a los tributos cedidos y, de otra, 79 que afectan a los tributos propios, 5 exenciones en los impuestos propios y 74 en las tasas autonómicas, desglosados a su vez en 55 exenciones y 19 bonificaciones o reducciones.



En el IRPF, hay 222 incentivos fiscales de los que 203 son estatales y 19 autonómicos. La pérdida recaudatoria definitiva estimada provocada por la existencia de los incentivos fiscales creados por la Comunidad fue de 83 millones de euros en 2020 y de 90 millones de euros en 2021.

En el Impuesto sobre el Patrimonio hay 18 incentivos fiscales, 17 estatales y 1 autonómico. La Comunidad solo ha regulado una exención, por lo que prácticamente no ha ejercitado sus competencias normativas.

En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) hay 44 incentivos fiscales, 29 estatales y 15 autonómicos. Entre los incentivos autonómicos, se han establecido desde mayo 2021, dos bonificaciones del 99% de la cuota en las adquisiciones *inter vivos* y *mortis causa* efectuadas por el cónyuge, descendientes o adoptados, o ascendientes o adoptantes. La pérdida recaudatoria por estos incentivos ha sido de 555 millones de euros en 2021 y de 646 millones en 2022.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD) hay 136 incentivos, 119 estatales y 17 autonómicos. En Castilla y León el aumento de los tipos generales respecto de los regulados en la normativa estatal tiene mayor importancia cuantitativa que los incentivos fiscales aplicados. El incremento de recaudación neto en 2021 fue de 90 millones.

En los tributos sobre el juego hay 11 incentivos fiscales, 5 estatales y 6 autonómicos. No obstante, en estos tributos la Administración autonómica aumenta la carga fiscal respecto de la que resultaría de la aplicación de la normativa estatal. El incremento de la recaudación definitiva fue en 2021 de 24 millones de euros.

Hay 143 incentivos en el IVA, 31 en los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, 18 en el impuesto sobre las labores del tabaco, 43 en el impuesto de hidrocarburos, y 18 en el impuesto especial de la electricidad. Las comunidades autónomas no ostentan competencias normativas sobre ellos, por lo que todos los incentivos derivan de los cambios efectuados en la normativa estatal que, no obstante, a la postre ocasionan mermas en los ingresos presupuestarios recaudados de esos tributos total o parcialmente cedidos.

En el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, solo se contempla la posibilidad de incrementar los tipos, por lo que no hay incentivos fiscales autonómicos y solo hay 20 incentivos estatales. Ocurre prácticamente lo mismo en los tributos que funcionan como cedidos, con 4 incentivos en el impuesto de depósitos en las entidades de crédito; ninguno en el impuesto de actividades sobre el juego y 7 en el impuesto de depósito de residuos en vertederos, incineración y co-incineración.

Presupuesto y Memoria de Beneficios Fiscales en los Presupuestos Generales de la Comunidad. A partir de la reactivación en 2021 del Grupo de Trabajo de Beneficios Fiscales de las Comunidades Autónomas, se observa una importante mejora en cuanto a los contenidos de la memoria de beneficios fiscales (MBF). La Comunidad está incluyendo los incentivos fiscales considerados como beneficios fiscales por el citado grupo de trabajo, que hasta 2023 solo ha realizado esta labor de identificación para el Impuesto sobre Patrimonio. Además, en el grupo de trabajo no se han establecido aún ningún tipo de criterios para la estimación y cuantificación de los beneficios fiscales.



Hasta 2022 el Ministerio de Hacienda y Función Pública no proporcionó a las comunidades la información necesaria para la estimación de los beneficios fiscales establecidos en la normativa estatal que, no obstante, presenta determinadas incidencias. En relación con los beneficios fiscales establecidos en la normativa autonómica reflejados en las MBF de 2022 y 2023, con carácter general, se recogen todos, con pequeñas incidencias.

El ente fiscalizado manifiesta que las desviaciones entre los beneficios fiscales presupuestados y ejecutados son objeto de análisis anualmente por la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, no queda constancia documental de que se hayan realizado esos análisis ni tampoco estudios sobre los factores que influyen en las desviaciones que permitan analizar la calidad de las estimaciones realizadas, ni tampoco se publican documentos o informes con las cifras revisadas *a posteriori*.

Evolución. A pesar de que los importes de los beneficios fiscales estatales se encuentran infravalorados, los beneficios totales (autonómicos y estatales) representaron de media, entre 2017 y 2023, un 30% de los ingresos tributarios que teóricamente tendría el presupuesto de ingresos de la Comunidad sin esos incentivos. Mientras la importancia de los beneficios autonómicos presupuestados respecto del total de los ingresos tributarios teóricos creció en dicho periodo, pasando de 283 a 600 millones de euros, con un avance del 4% al 6%, los beneficios estatales crecieron desde los 1.878 hasta los 2.357 millones, con un ligero retroceso porcentual desde el 25% al 24% de los ingresos teóricos.

El aumento de los beneficios fiscales autonómicos se debió fundamentalmente al avance de los beneficios presupuestados en el ISD, que pasaron de 206 a 515 millones, como consecuencia, principalmente, del establecimiento de las dos bonificaciones del 99% mencionadas anteriormente. El incremento de los beneficios fiscales de la normativa estatal presupuestados estuvo impulsado por un crecimiento de los beneficios del IVA, del ITPyAJD y del impuesto especial de hidrocarburos.

Entre 2017 y 2022, con un avance del 15%, se pasó de 162.410 a 186.461 contribuyentes con beneficios fiscales, mientras que el importe de los beneficios ejecutados se incrementó desde los 301 millones de euros hasta los 713 millones. La causa fundamental son las sucesiones por la alta mortalidad debida a la COVID-19 y las donaciones realizadas al amparo de la bonificación del 99% de la cuota.

En 2017 la desviación al alza entre los beneficios fiscales presupuestados y los ejecutados para el conjunto de los tributos sobre los que la Comunidad ostenta competencias normativas fue de un 6%, mientras que en 2021 se incrementó hasta un 65% (243 millones), descendiendo en 2022 al 40% (204 millones). Las desviaciones que explican en mayor medida estas diferencias corresponden al ISD.

Estudios para adoptar decisiones sobre beneficios fiscales. Los anteproyectos de las leyes de medidas y los de otras normas con rango de ley, en los que se establecen o modifican los beneficios fiscales correspondientes a los tributos cedidos y propios de la Comunidad, no incluyen los objetivos de política social y económica que se pretenden alcanzar, ni indicadores de resultados y/o de impacto que permitan valorar su consecución, ni tampoco un plazo temporal para valorar su aplicación.



Ni la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica, ni ningún otro ente u órgano de la Administración de la Comunidad realizan evaluaciones del cumplimiento de los objetivos de política social y económica que justifican el establecimiento de beneficios fiscales en el ordenamiento tributario autonómico.

Tampoco se realizan análisis de eficiencia orientados a verificar si el establecimiento de estos beneficios fiscales que minoran los ingresos presupuestarios constituye una mejor alternativa frente a la realización de gastos directos con aumentos del presupuesto de gastos.

No se ha aplicado el procedimiento establecido para que los contribuyentes puedan deducirse de la cuota íntegra en el IRPF las inversiones en la vivienda habitual para instalaciones medioambientales y de mejora de la eficiencia energética y por inversiones por discapacitados para adaptar su vivienda habitual, puesto que en la regulación existente no existe ninguna referencia a que, para poder aplicar la deducción, sea necesario que previamente se haya concedido una subvención.

En el impuesto de patrimonio, la Dirección de Tributos y Financiación Autonómica no dispone de información necesaria para presupuestar adecuadamente, ni tampoco para conocer *a posteriori* el número de beneficiarios que se han aplicado la exención de los bienes y derechos económicos que integran el patrimonio protegido de los contribuyentes con discapacidad, así como el importe finalmente ejecutado.

En la bonificación del 99% de la cuota en las transmisiones *inter vivos* en favor de familiares directos, conforme a la evolución del número de beneficiarios y del importe de los beneficios ejecutados, se pone de manifiesto un efecto “llamada” que hace aumentar este tipo de transmisiones de forma inmediata, pero cuando desaparece estas se reducen drásticamente. En este contexto las mermas presupuestarias no constituyen realmente minoraciones de los ingresos, por cuanto no llegarían a materializarse en ausencia de ese beneficio fiscal ya que los contribuyentes no habrían realizado las donaciones si no estuvieran incentivadas.

Recomendaciones. Como consecuencia de las 30 conclusiones que resumen el resultado de la fiscalización el Consejo de Cuentas realiza siete recomendaciones. Entre ellas, la Dirección General de Tributos y Financiación Autonómica, debería incorporar información adicional en sus memorias de beneficios fiscales, en línea con la del ejercicio 2023. Además, debería concretar, dejando constancia en documentos como anteproyectos, normas, memorias, etc., los objetivos de política social o económica que pretende alcanzar con los beneficios fiscales que implante, los indicadores de resultados y de impacto que permitan valorar su consecución estableciendo un plazo temporal, así como efectuar evaluaciones y análisis de eficacia y eficiencia.

Por su parte, la Consejería de Economía y Hacienda debería realizar las oportunas propuestas para incorporar en la cuenta general de la Comunidad información sobre la liquidación del presupuesto de beneficios fiscales, así como acompañar una memoria explicativa del grado de cumplimiento de las estimaciones incluidas en el presupuesto y en la memoria de beneficios fiscales.