

Fiscalidad municipal

45 propuestas de la Plataforma por una fiscalidad Justa de cara a las elecciones municipales

- Abril 2015 -



PLATAFORMA POR UNA FISCALIDAD JUSTA, AMBIENTAL Y
SOLIDARIA





Propuestas de fiscalidad municipal

Plataforma por una Fiscalidad Justa, Ambiental y Solidaria

Índice

1. Presentación	3
2. Introducción	3
3. Propuestas de fiscalidad municipal	7
3.1. Impuestos.....	7
Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)	7
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM).....	11
Impuesto sobre la Actividad Económica (IAE)	12
Impuestos sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)	14
Impuesto el impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana (IVTNU)	15
3.2. Tasas.....	15
3.3. Multas	17
Multas relacionadas con el derecho a la vivienda	17
3.4. Control democrático de los presupuestos.....	18
Transparencia.....	18
Participación.....	19
No colaboración con la elusión y el fraude fiscal.....	20
Anexo 1.- Municipios libres de paraísos fiscales - argumentario.....	22
Anexo 2. Definición y listado de paraísos fiscales.....	23



1. Presentación

La Plataforma por una fiscalidad justa, ambiental y solidaria está formada por personas a título individual y por un conjunto de entidades - 14 entidades promotoras y 13 entidades adheridas - que comparten la preocupación por la evolución del sistema fiscal, cada vez más regresivo e injusto, y el modelo de sociedad que se deriva.

Para promover un sistema fiscal más justo y una persecución más efectiva del fraude fiscal, la Plataforma por una fiscalidad justa, ambiental y solidaria participa en actividades de reflexión, debate y sensibilización, y promueve acciones de incidencia en el ámbito político.

En el marco de la línea de acción de incidencia en el ámbito político, la Plataforma por una fiscalidad justa, ambiental y solidaria ha publicado informes de propuestas para conseguir una fiscalidad más justa en el ámbito estatal y en el ámbito catalán. El informe que tiene en sus manos aporta un nuevo nivel de concreción de medidas fiscales con propuestas para una fiscalidad más justa a nivel municipal.

Una gran variedad de actores (gestores municipales, economistas, profesores de hacienda pública, entre otros) ha participado en esta reflexión de forma desinteresada. Con estas líneas queremos agradecer su valiosa contribución a formular propuestas para unas políticas fiscales municipales más equitativas.

2. Introducción

Los municipios son la administración pública más cercana a la ciudadanía, pero son también la administración que tiene menos capacidad para regular sus presupuestos. En efecto, una parte considerable de las finanzas de los gobiernos locales está regulada por Ley,¹ y por lo tanto no puede ser modificada por los municipios, sino por el Parlamento español. Por otro lado, una parte significativa del presupuesto proviene de transferencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Así pues, los municipios tienen un margen limitado para decidir sobre sus políticas fiscales. A pesar de esta limitación, existen márgenes para definir el tipo de fiscalidad que se quiere. Estos márgenes, que quedan recogidas en las ordenanzas fiscales entre otros documentos jurídicos, son:

¹ Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, entre otros .



- A menudo, las leyes que regulan la hacienda local establecen unos **márgenes de tipo impositivo** (por ejemplo, la ley define que un impuesto puede suponer entre el 2% y el 4% de un valor determinado). así, los ayuntamientos pueden tomar decisiones dentro de estos márgenes. También pueden definir **bonificaciones** de estos impuestos para determinados supuestos, o por determinadas personas;
- Los ayuntamientos pueden establecer algunos **tributos propios, tasas o precios públicos** a las personas usuarias de servicios (dentro de un margen ya definido por ley);
- También se puede hacer política fiscal a través del **gasto** del presupuesto, ya sea en general, para las partidas presupuestarias que se priorizan más o menos, o también por el hecho de asociar alguna tasa municipal a alguna gasto determinado (por ejemplo si el importe de una tasa turística se dedica a fortalecer el sector turístico o a compensar otros sectores de la economía).

A grandes rasgos, los presupuestos municipales se nutren de tres grandes tipos de ingresos:

- **Impuestos:** Los impuestos están estipulados por ley. Son tributos que se exigen sin ningún tipo de contraprestación directa a la ciudadanía. Según la Ley de Haciendas Locales, hay impuestos que los ayuntamientos deben aplicar obligatoriamente (IBI, IAE, IVTM), e impuestos potestativos, que los ayuntamientos pueden aplicar si quieren (ICIO, IVTNU).
- **Tasas, precios públicos y contribuciones especiales:** Las tasas son tributos que los ayuntamientos imponen bien por utilización de la vía pública, bien a cambio de un servicio: las tasas (alcantarillado, cementerios, recogida y tratamiento de residuos, etc.). y precios públicos (de piscinas municipales, guarderías, etc.), pues, incluyen una contraprestación directa al contribuyente. Las contribuciones especiales se imponen a cambio de una inversión que beneficia directamente a las personas propietarias de los inmuebles de una zona, como la realización de obras públicas, o la ampliación de un servicio público.
- **Transferencias de otras administraciones:** Las transferencias son fondos recaudados por otras administraciones, que las hacen llegar a los ayuntamientos. Gran parte de las transferencias, que son incondicionadas, provienen de la administración del estado, y una parte mucho menos importante proviene de las comunidades autónomas o de administraciones locales.

La distribución de estos tributos puede variar mucho de un municipio a otro (ver Tablas 1 y 2).

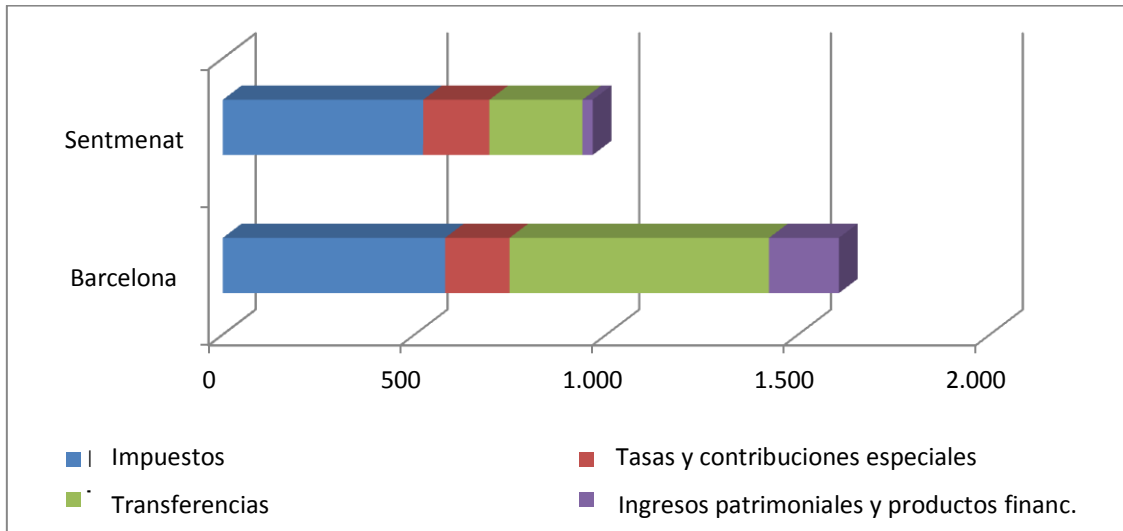


Tabla 1. Ingresos de los ayuntamientos de Sentmenat y Barcelona en 2014 (euros) por habitante. El gráfico muestra la enorme disparidad de recaudación entre municipios y entre ciudadanos de una misma provincia, pero también la diferente carga impositiva: los habitantes de Sentmenat disponen de menos recursos, pero también soportan una carga impositiva inferior, que puede traducirse en menores servicios. El caso de Barcelona es especial porque tiene unos servicios de capitalidad.

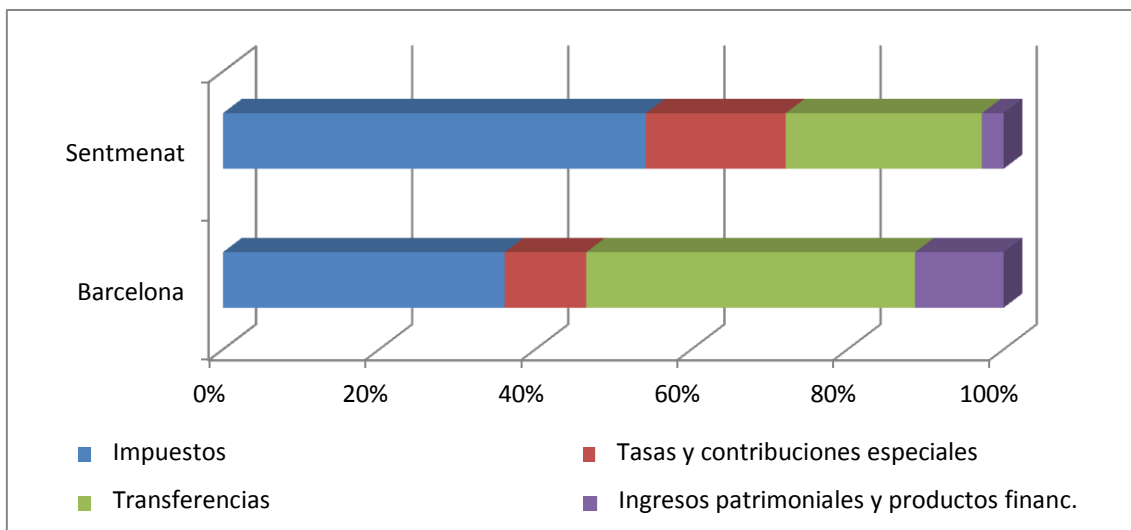


Tabla 2. Ingresos de los ayuntamientos de Sentmenat y Barcelona en 2014 (en %). En términos generales (aunque Barcelona es una excepción), en los municipios pequeños el peso de los impuestos es más bajo y dependen más de las transferencias de otras administraciones.²

² Sobre la estructura de los ingresos municipales y otras comparativas entre municipios catalanes sobre el tema fiscal, ver: "Una diagnosis de la situació actual de la hisenda dels municipis de Catalunya", de



En este documento, la Plataforma por una Fiscalidad Justa, Ambiental y Solidaria presenta sus propuestas para introducir criterios ambientales y solidarios al régimen de impuestos y de tasas municipales. El objetivo de estas propuestas es buscar cómo racionalizar la recaudación de impuestos de acuerdo con los criterios de Justicia, cuidado del Medio Ambiente, y Solidaridad defendidos por la Plataforma.

El informe hace referencia a propuestas que son competencia directa del ayuntamiento, y también algunas propuestas que se podrían plantear si hubiera un cambio de legislación, en un posible escenario de renegociación de la financiación local con el Estado y con las comunidades autónomas.

Para cada propuesta de modificación de la recaudación, se han tenido en **cuenta tres criterios:**

- La capacidad recaudatoria de una modificación: si una variación de $x\%$ en el tipo impositivo produce una variación de mayor o menor de $x\%$ en la recaudación (para priorizar la modificación de los tipos impositivos que supongan un cambio significativo en la recaudación);
- Los posibles efectos sociales de una modificación (qué sectores deben afrontar las consecuencias de la modificación de un tipo impositivo, para evitar que recaiga en los sectores más vulnerables); y
- La posibilidad de elusión o fraude fiscal por parte de empresas y personas que cambian su domicilio para conseguir menores tipos impositivos (y modificar en consecuencia los tipos impositivos que generen menos riesgo de elusión fiscal, o bien para prevenir esta posible elusión).



3. Propuestas de fiscalidad municipal

La Plataforma por una fiscalidad Justa, Ambiental y Solidaria propone una serie de medidas referentes a los impuestos, las tasas, las multas y el control democrático de los presupuestos a nivel municipal:

3.1. Impuestos

Los municipios no tienen capacidad de crear impuestos nuevos. Los impuestos ya existentes y regulados por ley son el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO), y el Impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana (IVTNU). Las propuestas de la Plataforma para incluir criterios de justicia, ambientales y solidarios en estos impuestos son:

Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI)

En general no creemos conveniente subir el IBI, dado que la vivienda es un bien de primera necesidad. Sin embargo, hay una serie de medidas al respecto que pueden parecer convenientes. Actualmente, este impuesto se aplica en función del valor de la superficie del suelo, y del tipo de la construcción ($IBI = \text{valor del suelo} \times \text{gravamen}$).

El gravamen lo establece el ayuntamiento dentro de los márgenes previstos por la ley. El valor del suelo viene dado por su valor catastral, definido a nivel municipal.

De cara a promover un IBI más justo, proponemos:

- **Introducir equidad entre municipios y entre la misma ciudadanía a través de una valoración catastral más periódica.** La actualización de este valor catastral no se hace al mismo tiempo a todos los municipios. La ley prevé que se haga a partir de los 10 años. Con esta regulación un tanto laxa, un 66% de los municipios catalanes no han hecho la revisión catastral desde hace más de 15 años.³ El desajuste temporal en la revisión de los valores catastrales hace que haya municipios donde las personas pagan menos IBI por el hecho de ser propietarias de un inmueble ubicado en un municipio que no ha revisado los valores catastrales en mucho

³ Solé Vilanova, Joaquín (2004). "La Hacienda municipal: Crisis económica y crisis de Gestión". Revista Económica de Cataluña, núm. 68. p.20.



tiempo en detrimento de vecinos de municipios que lo han revisado recientemente. Este hecho rompe el principio de equidad entre la población contribuyente y a la vez genera desajustes en otros impuestos autonómicos o estatales que utilizan los valores catastrales de los inmuebles para el cálculo de las respectivas bases (como son el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, y también del Impuesto municipal sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana (IVTNU) que se aplica a las plusvalías de terrenos.

Por otra parte, la revisión desigual en el tiempo genera desigualdades en las transferencias que reciben los municipios: los entes locales que han revisado recientemente el catastro y tienen valores relativamente más elevados, recibirán menos financiación estatal, ya que se supone que tendrán más capacidad fiscal. Este hecho es muy significativo en unos presupuestos municipales, ya que la subvención estatal es la principal fuente de financiación de la mayoría de municipios.

→ **Propuesta nº1:** : Revisar los valores catastrales de los municipios cada 8 años como mínimo, y que esta periodicidad quede recogida por ley.

- **Reforzar la progresividad del impuesto a través del gravamen.** Los ayuntamientos pueden variar el coeficiente del IBI entre el 0,4% y el 1,1% en el caso de los edificios residenciales urbanos, entre el 0,3 y% y el 0,9% en el caso de los inmuebles residenciales rústicos y entre el 0,6% y el 1,3% en el caso de inmuebles con características especiales. Los ayuntamientos también podrán establecer un impuesto especial para bienes inmuebles de usos no residenciales para un máximo del 10% de los inmuebles de una ciudad. Para estos inmuebles el coeficiente es de 1,3%.

→ **Propuesta nº2:** Aplicar coeficientes al IBI que sean progresivos en función del valor del piso, de cara a aumentar la progresividad del impuesto.

De este modo, un inmueble con una valoración catastral de 200.000 euros pagará proporcionalmente más que un inmueble de las mismas características pero valorado en 50.000 euros.

→ **Propuesta nº3:** Aplicar coeficientes diferentes del IBI para distinguir si un inmueble tiene actividades comerciales o de residencia: aplicar coeficientes más elevados para inmuebles no residenciales que para inmuebles residenciales.



- **Aplicar medidas excepcionales para familias en riesgo de exclusión social:** La Ley de Haciendas Locales (LHL) no permite aplicar una exención para familias necesitadas. Existe, sin embargo, la posibilidad de que los ayuntamientos bonifiquen a estas familias el importe de un impuesto que deban pagar.
 - **Propuesta nº4:** Bonificar el importe del IBI a familias en las que las personas empadronadas en una vivienda (que no esté alquilada) estén desocupadas o en situación de desempleo, y cobren prestaciones inferiores al Salario Mínimo Interprofesional (SMI).
- **Introducir criterios ambientales en el impuesto de bienes inmuebles** para favorecer la eficiencia energética de los inmuebles o para mitigar algunos impactos ambientales.
 - **Propuesta nº5:** Establecer tipos impositivos reducidos o bonificaciones a la cuota para viviendas eficientes (de acuerdo con su clasificación energética).
 - **Propuesta nº6:** Aplicar una bonificación de hasta el 20% de la cuota íntegra del IBI para viviendas con sistemas de aprovechamiento de la energía solar (no acumulable con la propuesta anterior).
 - **Propuesta nº7:** Crear mecanismos de distribución del IBI sobre inmuebles de características especiales que generen impactos ambientales que van más allá del propio municipio ⁴ para que también se beneficien otros municipios limítrofes.
- **Desincentivar los pisos vacíos:** La Ley de Haciendas Locales permite, opcionalmente, que los pisos desocupados tengan un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida del IBI. En la actualidad, los pocos municipios que lo aplican, lo hacen sólo en los pisos en manos de los bancos.
 - **Propuesta nº8:** Exigir este recargo del 50% sobre los pisos que lleven más de un año vacíos, independientemente de que el propietario sea un banco, una empresa, o una familia.

⁴ Algunos ejemplos de inmuebles de características especiales con fuerte impacto ambiental son las centrales nucleares, recintos industriales de productos químicos, los aeropuertos ...



→ **Propuesta nº9:** Poner vallas en el caso de los edificios antiguos desempleados con riesgo de desprendimiento, con el recargo correspondiente de ocupación de vía pública.

- **Revisar las exenciones de IBI por "interés general":** La LHL establece que determinados edificios, considerados de interés general, puedan estar exentos de IBI por motivos de interés general, o de "Bienes de explotación comunitaria". Es el caso de los edificios propiedad del Estado, las CCAA y los Ayuntamientos, escuelas públicas, centros penitenciarios y ligados a la seguridad ciudadana, las estaciones y líneas de ferrocarriles, las propiedades de la Cruz Roja, las de la Iglesia y otros centros de culto ⁵, y los bienes del Ejército destinados a la defensa nacional. En estos casos, se les aplica una exención automática. La LHL también prevé que las escuelas concertadas y los bienes de patrimonio histórico puedan estar exentas si así lo piden, y que los ayuntamientos pueden decidir si aplicarán exenciones a entidades no lucrativas, fundaciones, federaciones deportivas, etc.

Algunas exenciones de IBI son cuestionables, como por ejemplo el hecho de que la Iglesia Católica esté exenta de IBI. Si bien es cierto que la ley enumera los inmuebles propiedad de la Iglesia que estarán exentos de IBI ⁶, , que son básicamente los destinados al culto y actividades relacionadas, también lo es que existen mecanismos que hacen que finalmente inmuebles no destinados al culto y propiedad de la Iglesia, no paguen este impuesto. De hecho se conocen ejemplos que algunos de estos actores mantienen una actividad económica, como algunas fundaciones o la Iglesia (que alquilan parte de su patrimonio), el ejército (en facturar tareas de emergencia a los ayuntamientos, por ejemplo)⁷

⁵ Artículo 62 c) del texto refundido LRHL establece que también estarán exentas de IBI: "Los de la Iglesia Católica, en los términos previstos en el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Asuntos Económicos, de 3 de enero de 1979, y los de las asociaciones confesionales no católicas legalmente reconocidas, en los términos establecidos en los respectivos acuerdos de cooperación suscritos en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución "

⁶ Exención total y permanente de la contribución territorial urbana de los siguientes inmuebles: 1) Los templos y capillas destinados al culto, y asimismo, sus dependencias o edificios y locales anejos destinados a la actividad pastoral. 2) La residencia de los Obispos, de los canónigos y de los sacerdotes con cura de almas. 3) Los locales destinados a oficinas, la curia diocesana y a oficinas parroquiales. 4) Los seminarios destinados a la formación del Clero diocesano y religioso y las universidades eclesíásticas en tanto en cuanto impartan enseñanzas propias de disciplinas eclesíásticas. 5) Los edificios destinados primordialmente a casas o conventos de las órdenes, congregaciones religiosas e institutos de vida consagrada.

⁷ Sobre las exenciones de IBI al Ejército, ver Colectivo Utopía Contagiosa "Defensa no paga el IBI", del 5 de marzo de 2015, y el informe Antimilitarismo y Elecciones Municipales y Autonómicas 2015 (2015).



→ **Propuesta nº10:** Definir mejor las exenciones de IBI no en función del sujeto exento, sino en función de la actividad, de modo a distinguir las actividades económicas de las no económicas, a la vez que se aumenta el control de la veracidad del uso de los inmuebles declarados.

De este modo, por ejemplo, no se aplicaría una exención de IBI a la Iglesia Católica en general, sino a aquellas actividades no económicas (como las de culto). Esta disposición implicaría revisar el Acuerdo entre el Estado Español y el Vaticano sobre Asuntos Económicos firmado el 3 de enero de 1979.

Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

Actualmente el impuesto es proporcional a la potencia del coche y el tipo de vehículo (calculada en función del número de caballos en el caso de los coches, en función del número de asientos en el caso de los autobuses, y en función de los kg de carga en el caso de los camiones). Este impuesto, por tanto, no tiene en cuenta la capacidad fiscal de la persona propietaria como el valor de compra, ni elementos ecológicos como el tipo y nivel de emisiones y la edad del coche.

- **Regular el impacto contaminante:** La Ley de Haciendas Locales permite a los ayuntamientos aumentar las cuotas hasta un coeficiente del 2 como máximo (por ejemplo, en el caso de los vehículos, $IVTM = \text{cuantía del impuesto} \times \text{número de caballos} \times 2$). Por otra parte, la misma ley establece que se pueden aplicar bonificaciones de hasta el 75% del IVTM vehículos de menor impacto sobre el medio ambiente (en función del tipo de carburante, y del tipo de motor).

→ **Propuesta nº11:** Multiplicar por 2 la cuota para vehículos muy contaminantes de forma gradual. Este aumento se puede hacer progresivamente (subir al 1,1 el primer año, 1,2 el segundo año ...)

→ **Propuesta nº12:** Aplicar esta bonificación del 75% y publicitarla para motivar el cambio a vehículos eléctricos o híbridos.

- **Regular para evitar el "dumping fiscal":** El hecho de que los municipios puedan aplicar coeficientes diferentes sobre un bien que, a diferencia de los bienes inmuebles, las licencias de obras o los servicios municipales son inamovibles,



aumenta el riesgo de que contribuyentes o empresas inscriban sus coches en municipios donde el IVTM sea más bajo.

Propuesta nº13: Regular el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica a nivel supramunicipal (por parte de la Generalidad o del Estado Español) para equiparar su coste.

- **Reformar el impuesto:**

Por otra parte, una normativa comunitaria prevista para 2016 hará desaparecer el impuesto de matriculación. Ante la futura eliminación de este impuesto, se propone una reforma del IVTM que se calcule en función de: Una cuota básica para todos los vehículos en función de la clase (que siempre deberá ser positiva) y de factores a considerar para obtener la cuota básica de cada vehículo, como: la clase de vehículo, el importe pagado por el vehículo, el nivel de emisiones de CO2 y de partículas materiales y la edad del vehículo.

→ **Propuesta nº14:** Añadir variables de coste (criterio social), emisiones y de antigüedad (criterio ambiental) en el IVTM.

Impuesto sobre la Actividad Económica (IAE)

El IAE se aplica sobre toda actividad empresarial, profesional o artística que se realiza dentro del municipio y que facture más de un millón de euros. Se calcula en función del tipo de actividad (cuota de tarifa) y del tipo de instalación donde se desarrolla la actividad (cuota de superficie), el volumen del negocio (coeficiente de ponderación), y el emplazamiento del local (coeficiente de situación) ($IAE = \text{cuota mínima municipal (cuota de tarifa + cuota de superficie)} \times \text{coeficiente de ponderación} \times \text{coeficiente de situación}$). El margen que tienen los municipios para regular el IAE reside en los coeficientes de situación y en las bonificaciones:

- **Bonificar el emprendimiento responsable:** La Ley de Haciendas Locales (art.88) permite que los ayuntamientos establezcan bonificaciones por motivos de inicio de actividad empresarial; por creación de puestos de trabajo con contrato indefinido; para preservación del medio ambiente; y para empresas que no tengan beneficios.



→ **Propuesta nº15:** Permitir bonificaciones de hasta el 50% en el IAE por inicio de actividad empresarial durante un máximo de 5 años añadidos a los 2 años de exención, en caso de que una empresa aún no tenga beneficios. Eliminar esta bonificación si se han obtenido beneficios por un valor superior a la bonificación del 50% del IAE durante dos años.

→ **Propuesta nº16:** Permitir bonificaciones de hasta el 50% en el IAE durante 5 años como máximo por creación de puestos de trabajo con contrato indefinido, que tengan en cuenta la equidad de género, de contratación de personas con limitaciones funcionales, de personas de más de 50 años y / o de parados de larga duración. La bonificación debería ser proporcional al número de puestos de trabajo creados (por ejemplo si se incrementa la plantilla de un 10%, aplicar una bonificación del 10%).

→ **Propuesta nº17:** Aplicar bonificaciones en el IAE para preservación del medio ambiente y adaptación de accesos para personas con movilidad reducida, condicionado al plazo de amortización de la inversión. La bonificación debería ser proporcional a la cantidad invertida (por ejemplo: Si la inversión para la preservación del medio ambiente representa un 10% de la cifra de negocios anual, aplicar una bonificación del 10%).

- **Luchar contra el fraude en el IAE:** Aunque el fraude en el IAE no es el más cuantitativo, al afectar a las empresas que facturan más de un millón de euros, se puede ver como una medida redistributiva.

→ **Propuesta nº18:** Dedicar más recursos personales y financieros a inspecciones que controlen las actividades económicas, tanto por parte del personal de los ayuntamientos, como por parte de los cuerpos de seguridad.

Algunos actores han utilizado fraudulentamente figuras legales no adecuadas a la realidad para no pagar el IAE.⁸

→ **Propuesta nº19:** Revisar las exenciones y bonificaciones en el IAE, para velar que no se utilicen fraudulentamente.

⁸ Un caso paradigmático es una constructora vinculada al Hospital de Sant Pau de Barcelona, que se ha declarado como Fundación para ahorrarse el IAE, un fraude que ha ascendido a 1,32 millones de euros de 2009 a 2012. ("Hacienda constata que las donaciones en San Pablo no se destinan al Hospital" El País, 26 de septiembre de 2014. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/09/25/catalunya/1411682055_805027.html).



→ **Propuesta nº20:** Revisar posibles fraudes en las bonificaciones de inicio de actividades empresariales.

Impuestos sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)

El ICIO se aplica a toda construcción, instalación y obra que necesite una licencia de obras y urbanística, y se aplica en el momento de iniciar la obra. Se calcula en función del coste de la construcción (coste de ejecución material), sobre el cual el ayuntamiento aplica un tipo impositivo no superior al 4%. El coste de la ejecución material se calcula en función del presupuesto revisado por el Colegio de arquitectos, y se revisan al terminar la obra las desviaciones en el presupuesto (ICIO = coste de ejecución material x tipo impositivo).

- **Tipo impositivo:** Actualmente, el tipo impositivo no puede exceder el 4%.
 - **Propuesta nº21:** Fijar el tipo impositivo sobre construcciones en el 4% para nuevas edificaciones, y de 2% para rehabilitaciones.
- **Bonificaciones:** La Ley de Haciendas Locales permite aplicar bonificaciones a construcciones declaradas de interés especial o de utilidad municipal (bonificación de hasta el 95%), de instalaciones para el ahorro energético térmico o solar (bonificación de hasta el 95%), construcciones que favorezcan la accesibilidad (bonificación de hasta el 90%), planes de fomento de inversiones privadas en infraestructuras (bonificación de hasta el 50%), construcción de viviendas de protección oficial (bonificación de hasta el 50%), y otras establecidas por ley.
 - **Propuesta nº22:** Aplicar las bonificaciones permitidas referentes a los objetivos ambientales, de accesibilidad, y de vivienda protegida.
 - **Propuesta nº23:** Acondicionar las bonificaciones a las construcciones declaradas de interés especial, o de infraestructuras promovidas por empresas privadas a la cifra de negocios de la empresa impulsora de la obra.



Impuesto el impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana (IVTNU)

El IVTNU grava el incremento del valor de terrenos urbanos como consecuencia de una transmisión, teniendo en cuenta los años en que se produce el incremento de patrimonio, y un porcentaje determinado por el ayuntamiento. El impuesto se paga puntualmente en el momento de la transmisión en que varía el valor del terreno. (IVTNU = valor del terreno x años en que se produce el incremento x tasa (máximo 0,3)).

- **Ajustar mejor el impuesto al valor de los bienes inmuebles:** Recientemente, y gracias a las presiones ciudadanas, el gobierno central ha reformado el IVTNU introduciendo la exención de su pago en caso de desahucio por impago de la hipoteca. Hasta ese momento, la familia o persona desahuciada debía pagar este impuesto por el hecho de transmitir el piso a la entidad financiera.

Pero aún persiste una injusticia que merece ser corregida: el impuesto se concibió para contribuir con la ganancia generada por el aumento de valor del inmueble en el proceso de compra-venta (u otra transmisión). Lo que no contempla la ley es la posibilidad de que el bien inmueble baje de valor. La regulación de este impuesto hace que las personas que venden sus pisos (a entidades financieras o privados) por un precio inferior al que pagaron - obteniendo pérdidas - tengan que pagar el impuesto aunque no exista tal aumento de valor.

→ **Propuesta nº24:** Modificar el sistema de cálculo del pago del IVTNU, para tener en cuenta las situaciones de los inmuebles que han perdido valor.

Por otra parte, en el cálculo de la plusvalía del bien inmueble, no se tiene en cuenta la inflación de los precios.

→ **Propuesta nº25:** Descontar la inflación a la hora de calcular la plusvalía de un bien inmueble.

3.2.Tasas

Como ya se ha dicho, los ayuntamientos pueden crear las tasas que les parezcan conveniente, siempre que respondan a los tipos de conceptos siguientes:



- La realización de actividades administrativas
- La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. El importe de la utilización privativa del espacio público está estipulado por ley;⁹ por lo que el margen de actuación es limitado.
- La prestación de servicios públicos de competencia local. El importe máximo de prestación de servicios públicos debe ser equivalente al coste del servicio que las genera. Esta tasa, pues, en principio no es un instrumento que permita obtener ingresos para financiar políticas sociales.

→ **Propuesta nº26:** Revisar la gestión de los servicios municipales, especialmente aquellos que están gestionados por empresas privadas, para asegurarse de que no están suponiendo un sobrecoste a los contribuyentes.¹⁰ Considerar, si se observa un sobrecoste abusivo por parte de empresas de gestión de estos servicios, la remunicipalización¹¹ de este servicio.

→ **Propuesta nº27:** Introducir criterios ambientales a la tasa de recogida y tratamiento de residuos con el objetivo de incentivar la reducción y la separación de residuos. Aplicar criterios proporcionales a la generación de basura, mediante, por ejemplo, sistemas de pago por generación (y controlados, por ejemplo, mediante servicios de recogida puerta a puerta). Aplicar descuentos en la tasa (en los establecimientos de restauración) por uso de envases reutilizables, y por el uso habitual de los puntos de recogida municipal (puntos verdes).

→ **Propuesta nº28:** Introducir criterios ambientales en las tasas de suministro del agua, con el objetivo de incentivar su uso racional, penalizando fiscalmente, por ejemplo, los consumos de agua que no sean de boca (como piscinas y riego de jardines).

⁹ Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, y Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, entre otros .

¹⁰ Algunos ejemplos en que la gestión privada de servicios públicos encarece el coste (y, en consecuencia la tasa) son la gestión de residuos o del agua.

¹¹ Sobre los ahorros que ha supuesto la remunicipalización de servicios en diferentes municipios catalanes, ver: "La crisis descubre las ventajas de remunicipalizar", Catalunya Plural, 12 de marzo de 2014. http://www.eldiario.es/catalunyaplural/eldiariideltreball/retallades-descobreixen-ajuntaments-gestionar-directament_6_238036216.html.



3.3.Multas

Aunque las multas no representan un volumen muy cuantioso de los ingresos municipales, en este apartado se han querido visibilizar los mecanismos al alcance de los municipios para sancionar prácticas que van en contra del derecho a la vivienda.

Multas relacionadas con el derecho a la vivienda

La Ley catalana del *Derecho a la Vivienda*¹² (LDH) establece una serie de medidas para velar por el acceso a la vivienda. Para reducir el parque de pisos vacíos, la LDH prevé un conjunto de medidas, incluidas algunas de carácter fiscal, a través de multas (art. 42, 118, 123, y 131). Las principales medidas fiscales propuestas son:

- **Uso o transmisión de viviendas que constituyen una infracción muy grave:** Casos como el mantenimiento de viviendas en situación que afecte a su seguridad, la venta de viviendas que no cumplan las condiciones de habitabilidad, o la explotación de pisos sobreocupados ("pisos patera"), el acoso inmobiliario, o el fraude grave en pisos de protección oficial, entre otras, también son consideradas infracciones muy graves sujetas a multa (art. 123).
 - **Propuesta nº29:** En caso de viviendas desocupadas y los otros casos mencionados de uso o transmisión de viviendas que suponen una infracción muy grave, aplicar la sanción correspondiente a una infracción muy grave, con multas de 250.000 a 500.000 euros por los municipios de más de 100.000 habitantes, de 25.000 a 250.000 euros por los municipios de más de 5.000 habitantes, y de 3.000 a menos de 25.000 euros por los municipios de menos de 5.000 habitantes.
- **Infracciones graves y leves:** La LDH también concreta listados de infracciones graves (art 124) y de infracciones leves (art 125) sujetos de multas (art 118).
 - **Propuesta nº30:** Sancionar las infracciones graves descritas en la LDH con multas de hasta 90.000 euros por los municipios de más de 5.000 habitantes, y multas de 3.000 a 25.000 euros por los municipios de menos de 5.000 habitantes.
 - **Propuesta nº31:** En el caso de las infracciones leves que vulneran el derecho a la vivienda, aplicar multas de 3.000 a 9.000 euros.

¹² Ley 18/2007 del Derecho a la Vivienda.

http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=473076



- **Conservación y rehabilitación de edificios:** para garantizar el deber de conservación y rehabilitación, las administraciones locales pueden emitir "órdenes de ejecución" para la rehabilitación de edificios. En caso de que estas órdenes se incumplan, los ayuntamientos pueden, entre otras medidas, imponer multas (LDH, arte 38 y 113).
 - **Propuesta nº32:** Prever multas por el incumplimiento del deber de rehabilitación de viviendas, estén habitados o no (se pueden imponer hasta un máximo de 3 multas, con una periodicidad mínima de un mes, de un importe no superior al 30% del coste estimado de las obras para cada una de ellas).

Destino del importe de las multas: Según la LDH, las cantidades ingresadas por multas con carácter sancionador deben destinarse a la financiación de políticas públicas por el derecho a la vivienda.

3.4. Control democrático de los presupuestos

Por último, también hay que plantearse cómo democratizar la gestión de los presupuestos, a fin de hacerlos más accesibles a la ciudadanía, y de prevenir posibles malversaciones de los recursos públicos. De acuerdo con esta preocupación, se proponen las siguientes medidas:

Transparencia

La transparencia en los datos presupuestarios, poniendo al alcance el detalle de los ingresos y de los gastos de un ayuntamiento, es un requisito esencial para hacer un control democrático. Esta transparencia se puede reforzar mediante las siguientes propuestas:

- **Propuesta nº33:** Garantizar la accesibilidad a los datos (facilidad de encontrar la información en la web o presencialmente y el formato de presentación para posibilitar el tratamiento y análisis de los datos (en formato Excel u otros equivalentes de software libre)), presentación y comprensibilidad (claridad, jerarquización de la información más y menos relevante para no perderse con el exceso de detalle, definiciones y notas explicativas) y organización (diferentes niveles de profundidad).



→ **Propuesta nº34:** Facilitar la interlocución con la administración, que se comprometa a facilitar o clarificar la información requerida por otros actores en un plazo de 3 días hábiles.

→ **Propuesta nº35:** Incluir en la publicación de datos presupuestarios información fácilmente trazable sobre el cobro de dietas y por asistencia a reuniones, desglosado por personas, cargos, con el detalle del costo, y el proyecto al que va asociado el gasto.

→ **Propuesta nº36:** Transparencia en adjudicaciones y licitaciones municipales, sean estas del ayuntamiento o de cualquiera de las empresas municipales, empresas participadas, consorcios, ente público etc.. cuya actividad principal sea la prestación de servicios a la ciudadanía y el municipio.

Actualmente y en la mayoría de municipios, los presupuestos disponibles son los que dependen estrictamente del consistorio municipal. Pero cada vez es más frecuente que las políticas y servicios municipales las realicen empresas públicas, institutos públicos, consorcios y otros. La información sobre la totalidad del presupuesto público (cualquiera que sea la forma jurídica del ente que ejecuta) debe ser totalmente accesible a la ciudadanía.

→ **Propuesta nº37:** Transparencia de los presupuestos consolidados del municipio.

Participación

En paralelo a las medidas de transparencia, y cara a empoderar a la ciudadanía en el control de los presupuestos, se proponen las siguientes medidas:

→ **Propuesta nº38:** Crear canales de participación y control online de la gestión de presupuestos abiertos a la ciudadanía. Articulación con una "Comisión de control ciudadano de los presupuestos" que tenga como función y responsabilidad explorar mecanismos de control en colaboración con las entidades ciudadanas (Observatorio Ciudadano Municipal u otros mecanismos).

→ **Propuesta nº39:** Establecer mecanismos para que la ciudadanía decida la asignación de un mínimo del 5% de los presupuestos municipales (presupuestos participativos) para las partidas relacionadas con el espacio público y / o el cuidado de las personas.



No colaboración con la elusión y el fraude fiscal

Aunque habitualmente se considera que el fraude en la fiscalidad municipal es proporcionalmente muy inferior a otros tipos de elusión o fraude, no por ello se debe despreciar el efecto que puede tener la lucha contra éste. No son pocos los ayuntamientos que han impulsados programas contra el fraude y han hecho aflorar más fraude de lo previsto: 83,2 millones de euros de fraude aflorado en impuestos municipales en Sevilla desde el 2011,¹³ 40 millones de euros de fraude por la Ayuntamiento de Palma a lo largo de la legislatura actual,¹⁴ 14 millones de euros en Vitoria-Gasteiz desde 2002,¹⁵ 11 millones de euros en Santiago de Compostela desde 2011 ...¹⁶

- **Utilización fraudulenta de las dietas:** Los cargos públicos reciben dietas asociadas a su tarea de representación. Aunque este gasto puede estar justificada, también se ha utilizado como forma de elusión dado que las dietas no pagan el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), y no cotizan a la seguridad social.
 - **Propuesta nº40:** Introducir criterios de limitación para dietas (dietas no superiores al 7% del sueldo de base, establecer cantidades máximas por comida, transporte, dietas limitadas a los importes efectivamente justificados en periodos anteriores, etc.).
 - **Propuesta nº41:** En caso de que aún no sea obligatorio, introducir la necesidad de justificar y documentar con detalle los gastos y los costes incurridos.
 - **Propuesta nº42:** Establecer medidas para garantizar que la asistencia a reuniones de representación, sesiones plenarias y comisiones que se realizan en el mismo municipio no sean retribuidas mediante dietas.

¹³ "Zoido recaudatorio 82,3 millones con Medidas contra el fraude fiscal", El Mundo, 27 de octubre de 2014. <http://www.elmundo.es/andalucia/2014/10/27/544d46ca268e3eec188b457e.html>

¹⁴ "La inspección tributaria de Cort ha hecho aflorar 40 millones de fraude fiscal en este mandato", Ara Balears, 30 de diciembre de 2014. http://www.arabalears.cat/balears/inspeccio-tributaria-Cort-aflorar-milions_0_1276072530.html

¹⁵ Ver su página web [Plan de Lucha contra el fraude fiscal](http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/63/00/56300.pdf), y su "Plan de Prevención contra el fraude fiscal 2012-2015". <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/63/00/56300.pdf>

¹⁶ "El Concello de Santiago detectado 11 millones de fraude fiscal desde el 2011", La Voz de Galicia, 23 de marzo de 2015. http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/santiago/2015/03/23/concello-detecto-11-millones-fraude-fiscal-2011/0003_201503S23C19911.htm



- **Luchar contra el fraude fiscal internacional, el blanqueo de capitales, y los paraísos fiscales:**¹⁷ A pesar de su dimensión local, los ayuntamientos también pueden incidir en el fraude fiscal a nivel internacional, a través de sus compras públicas (concursos públicos y contrataciones). Para garantizar la igualdad de trato entre las empresas, previniendo el "dumping fiscal" de las empresas que tributan en paraísos fiscales, se proponen medidas como:
 - **Propuesta nº43:** Dedicar un mínimo de un 20% de los ingresos extras obtenidos como consecuencia de inspecciones fiscales a mejorar el propio sistema de inspecciones (más personal, mejor material ...) y la capacitación legal para hacerlas efectivas (servicios jurídicos).
 - **Propuesta nº44:** Requerir que las grandes empresas que concurren a concursos públicos deban presentar informes de responsabilidad fiscal, especificando en qué países tienen filiales y tributan impuestos, de acuerdo con los criterios del OCDE.¹⁸
 - **Propuesta nº45:** Argumentar en los pliegos de condiciones que las empresas que tributan en paraísos fiscales no concurren en igualdad de condiciones, y sacarles puntos en las convocatorias de concurso público por este motivo.

¹⁷ Ver la definición y el listado de paraísos fiscales en el Anexo 2 de este informe. Dado que no existe una definición consensuada de paraísos fiscales, puede haber mucha variación en lo que se considera o no un paraíso fiscal. Por ejemplo, a pesar de que EEUU no se consideran un paraíso fiscal como tal, el estado de Delaware en cumple todas las características. Por eso algunos actores prefieren hablar de zonas de secretismo financiero, o zonas de baja fiscalidad.

¹⁸ OECD (2015). *Project Action 13: Guidance on the Implementation of Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting*. <http://www.oecd.org/ctp/beps-action-13-guidance-implementation-tp-documentation-cbc-reporting.pdf>. Esta directriz de la OCDE se aplica, de momento, el sector financiero, a pesar de que el gobierno español se ha comprometido a aplicarlo para las empresas que facturen más de 750 millones de euros a partir de 2016. Según Oxfam en "La ilusión fiscal", esta medida afectaría a las 183 empresas con una facturación más elevada.



Anexo 1.- Municipios libres de paraísos fiscales - argumentario

De acuerdo con sus principios, la Plataforma por una Fiscalidad Justa invita a los ayuntamientos a sumarse a la iniciativa Zona libre de paraísos fiscales (propuestas 44 y 45).

La Plataforma por una fiscalidad justa, ambiental y solidaria prevé publicar, de forma conjunta con otras entidades, una guía dirigida a gobiernos locales para operativizar esta propuesta.



Como políticos locales electos en representación de nuestra ciudadanía, queremos asegurarnos de que el dinero de los contribuyentes no puedan ir a parar de ninguna manera a cualquier empresa, banco o fondo de inversión que utilice paraísos fiscales para evadir impuestos. Por ejemplo, sometiendo los servicios que puedan el control del sector público o exigiendo información detallada país por país, para verificar que las empresas que optan a participar en concursos para contratos públicos paguen los impuestos correspondientes en todos los países en los que operan. Desde el año 2010, varias regiones francesas han comenzado a exigir más transparencia en las cuentas de los bancos con los que están trabajando. En Suecia, Noruega y Finlandia algunos municipios están imponiendo fuertes medidas hacia una mayor transparencia y responsabilidad fiscal en la gestión de sus licitaciones públicas.

Los gobiernos locales que exigen a los participantes en la contratación pública "no utilización" de paraísos fiscales, consideran que esta exigencia está de acuerdo con la intención de la ley de preservar la ética de los negocios, la transparencia y la igualdad de trato. Las empresas que utilizan los paraísos fiscales con el fin de evitar el pago íntegro de sus impuestos pueden presentar ofertas más bajas, lo que es contrario al principio de que todos los proveedores deben tener igualdad de oportunidades. Es injusto para los propietarios honestos de pequeños negocios y crea una distorsión en el mercado.

A través de decisiones democráticas podemos promover la Justicia Fiscal. Queremos alcanzar:

- La cooperación y la transparencia en lugar del secreto de los paraísos fiscales, el maquillaje contable y la ingeniería financiera de las empresas y la competencia fiscal entre los diferentes países.
- Un registro público de los verdaderos propietarios de las empresas, incluyendo todas las estructuras en la sombra como los trusts corporativos, fideicomisos, fundaciones privadas y empresas tapadera.
- Un acuerdo mundial sobre el intercambio automático de información entre las autoridades fiscales.
- Informes país por país de las corporaciones multinacionales de todos los sectores en los que operan mostrando sus actividades financieras, de manera que sean visibles sus estrategias fiscales.

Instamos a los políticos a nivel nacional e internacional para que presionen por un nuevo marco internacional que pueda garantizar la sangre vital de nuestras comunidades - es decir los ingresos de un régimen tributario equitativo.

Los gobiernos locales en todos los países pueden cooperar y utilizar mejor las posibilidades disponibles hoy en día para ser "libres de paraísos fiscales", por ejemplo impidiendo que el dinero de los contribuyentes vayan a las empresas, bancos o instituciones financieras que utilizan paraísos fiscales para evadir impuestos.

Fuente: <http://taxhavenfree.org/>



Anexo 2. Definición y listado de paraísos fiscales

Los **paraísos fiscales** son territorios que han adoptado intencionadamente un marco legal que se caracteriza por:¹⁹

- Una baja o nula tributación
- Ventajas fiscales para los no residentes, sin necesidad de justificar una actividad económica sustancial y real
- Falta de cooperación con otras administraciones tributarias
- Opacidad: marcos legales que permiten la no identificación de las entidades registradas ni de sus titulares o propietarios de los activos

Al no existir una definición mundialmente aceptada, los listados de países considerados paraísos fiscales varían mucho.²⁰ La Plataforma por una fiscalidad justa opta por utilizar el listado de la red de organizaciones de la sociedad civil Tax Justice Network:

Andorra	Guernesey	Madeira
Anguilla	Hong Kong	Maldivas
Antigua y Barbuda	Irlanda	Malta
Antillas Holandesas	Isla de Man	Mauricio
Aruba	Islas Cayman	Mónaco
Bahamas	Islas Cook	Montserrat
Bahrein	Islas Marshal	Nauru
Barbados	Islas Turcas y Caicos	Países Bajos
Belice	Islas Vírgenes Americanas	Panamá
Bermudas	Islas Vírgenes británicas	Samoa
Brunei	Jersey	San Kitts y Nevis
Chipre	Labuan	San Vicente y Granadinas
Dominica	Líbano	Santa Lucía
Dubai	Liberia	Seychelles
EEUU Delaware	Liechtenstein	Singapur
Filipinas	Luxemburgo	Suiza
Gibraltar	Macao	Uruguay
Granada		

¹⁹ Definición de Intermón-Oxfam en La ilusión fiscal. Informe de Intermón-Oxfam N°36, Marzo de 2015. p.24.

²⁰ Ver una comparativa de listados de paraísos fiscales a Vazquez, O. Illescas, A. (2013) La responsabilidad social corporativa en las memorias anuales de las empresas del IBEX 35 Análisis del Ejercicio 2012. Madrid: Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa.

http://www.observatoriorsc.org/Informe_memoriasRSC_ibex_2012_final_completo.pdf p.34-35.

Este informe ha sido elaborado en abril de 2015 por los miembros de la Plataforma por una fiscalidad justa, ambiental y solidaria (www.fiscalitatjusta.cat) con la ayuda desinteresada de economistas, profesores de hacienda pública y gestores municipales.



La totalidad de este documento está sometido bajo licencia «Reconocimiento-No comercial-Compartir igual» que puede consultar en la red a <http://cat.creativecommons.org/licencia/>