

Índex

PROPOSTA DE DICTAMEN sobre l'Avantprojecte de Llei de mesures
financeres2

Proposta de Dictamen sobre l'Avantprojecte de Llei de mesures financeres.

Atenent les competències atribuïdes al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya per la Llei 3/1997, la Comissió Permanent de l'Àrea Socioeconòmica ha elaborat i aprovat la Proposta de dictamen sobre l'Avantprojecte de Llei de mesures financeres.

El Ple del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, en la sessió extraordinària del dia 25 d'octubre de 2004, va sotmetre a votació l'esmentada proposta amb un resultat de 13 vots a favor, cap en contra i 27 abstencions. Malgrat aquesta votació favorable dels assistents a la reunió, la Proposta de Dictamen no va ser aprovada ja que d'acord amb l'article 7.4 de la Llei 3/1997, de 16 de maig, de creació del CTESC, els acords del Ple s'adopten per majoria absoluta de les persones que l'integren, és a dir, són necessaris 25 vots per assolir un acord.

PROPOSTA DE DICTAMEN

I. ANTECEDENTS

En data 7 d'octubre de 2004 va tenir entrada al Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya un escrit tramès per l'Honorable Conseller d'Economia i Finances en què sol·licitava l'emissió del dictamen de caràcter preceptiu, previ a la seva tramitació, de l'Avantprojecte de Llei de mesures financeres.

La sol·licitud de dictamen va ser traslladada als membres de la Comissió Permanent de l'Àrea Socioeconòmica, que es va reunir el dia 19 d'octubre de 2004 amb la finalitat d'elaborar la proposta de dictamen.

Context normatiu

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, en l'article 8.2, encomana a la Generalitat, entre altres funcions, la de facilitar la participació de tots els ciutadans i les ciutadanes en la vida política, econòmica, cultural i social. D'altra banda, l'article 52 de l'Estatut d'autonomia faculta la Generalitat per constituir institucions que fomentin la plena ocupació i el desenvolupament econòmic i social en el marc de les seves competències.

II. CONTINGUT

L'Avantprojecte de Llei consta d'un preàmbul, dos títols, amb dos i tres capítols respectivament, i tres disposicions finals.

El preàmbul posa de manifest que l'objecte de l'Avantprojecte de Llei és regular les mesures financeres que es consideren necessàries per a complementar la Llei de Pressupostos per a l'any 2005.

El **títol I** conté una sèrie de mesures de caràcter fiscal i es divideix en dos capítols, amb un total de 13 articles.

El primer capítol, regula els tributs propis, i es divideix en dues seccions.

La secció primera recull les modificacions de la normativa del cànon de l'aigua.

La secció conté les normes referides a les taxes gestionades pels departaments de la Generalitat de Catalunya. Regula l'aprovació de divuit noves taxes i incorpora trenta-nou fets imposables nous en taxes ja vigents.

El segon capítol, estructurat en tres seccions, regula determinats aspectes de gestió en relació amb els tributs cedits.

La secció primera conté determinats preceptes que afecten a la gestió tributària de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats: es regulen dos casos en els que s'exonera de l'obligació de presentar l'autoliquidació i es modifica el termini de presentació per als fets imposables subjectes a aquest impost i que hagin estat realitzats a partir de l'1 de gener de 2005.

La secció segona regula els terminis de presentació de les declaracions-liquidacions o autoliquidacions en cas d'adquisicions mortis causa i en cas d'adquisicions lucratives inter vivos (donacions).

La secció tercera, com a norma complementària de la que es va aprovar en la Llei 7/2004, de 16 de juliol, de mesures fiscals i administratives, regula l'obligació dels notaris de trametre una declaració informativa que haurà de contenir aquelles dades necessàries per a liquidació dels impostos anteriors.

El **títol II** regula les mesures relatives al règim jurídic de les finances públiques i es divideix en tres capítols.

El **primer capítol** afecta al Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya i conté quatre modificacions d'aquesta norma.

El segon capítol introdueix dues mesures que impliquen la reordenació de determinades tasques de control i fiscalització del sector públic i regula la creació del Registre del Sector Públic de la Generalitat de Catalunya, adscrit al Departament d'Economia i Finances, amb la finalitat de poder dur un control exhaustiu i continuat de les entitats que l'integrin.

El tercer capítol regula determinades modificacions dels preus públics que constitueixen prestacions patrimonials de caràcter públic de l'entitat Ports de la Generalitat i de determinades tarifes per serveis generals i per serveis específics que presta aquesta entitat. Anàlogament, regula la creació d'un cànon en concepte de preu amb motiu del desenvolupament de determinades activitats comercials, industrials i la realització d'altres usos lucratius en els ports d'iniciativa privada construïts i/o gestionats en règim de concessió administrativa.

La disposició final primera regula una ampliació de l'abast de l'autorització de refosa de la legislació sobre taxes de la Generalitat prevista en la disposició final primera de la Llei 7/2004, de 16 de juliol, fent-la extensiva a les disposicions que sobre taxes es contenen en aquesta Llei i en la Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2005.

La disposició final segona regula l'entrada en vigor de la taxa general per la prestació de serveis de prevenció i extinció d'incendis i salvaments.

La disposició final tercera regula l'entrada en vigor de la Llei.

III. OBSERVACIONS GENERALS

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, després d'analitzar i debatre l'Avantprojecte de Llei de mesures financeres, proposa les següents observacions genèriques.

Primera

Per tal d'exercir les seves funcions amb la qualitat i el rigor necessari, el CTESC requereix d'un termini de temps suficient per l'estudi i valoració dels diferents avantprojectes de llei que li arriben per ser dictaminats. El Govern ha sol·licitat al CTESC que el dictamen sobre l'Avantprojecte de Llei de Mesures Financeres sigui tramitat per la via d'urgència. La conseqüència de la utilització d'aquest és la dificultat amb la que es troben les organitzacions membres del CTESC per realitzar la tasca d'avaluació i estudi de l'avantprojecte de llei, i l'elaboració de les consegüents consideracions. En definitiva, per exercir la tasca d'assessorament i de participació en el marc del Consell.

Per tant, demanem al govern que faci una previsió més acurada dels tràmits d'elaboració i aprovació parlamentària dels avantprojectes de llei, per tal de poder elaborar els dictàmens amb un termini de temps raonable. En tot cas, considerem que el procediment d'urgència no ha de ser la norma, sinó l'excepció davant situacions suficientment justificades.

Segona

El CTESC valora positivament la tramesa de les memòries justificatives i econòmiques que duu adjuntes l'Avantprojecte de llei. No obstant, seria convenient desenvolupar quantitativa i qualitativament l'anàlisi que incorpora l'expedient de la memòria econòmica per poder apreciar tant l'abast financer de les modificacions tributàries com els costos associats a la prestació dels serveis objecte de gravamen.

Tercera

Atesa la situació econòmica i en un marc de clara voluntat governamental d'endegar processos de concertació social, cal tenir en compte que en la mesura que l'Avantprojecte presenta un seguit de canvis en alguns instruments fiscals i atès que la Generalitat de Catalunya disposa d'una àmplia capacitat normativa en les figures impositives, cal que el Govern abordi mitjançant una normativa específica el conjunt de propostes, per promoure, a partir del tràmit parlamentari, el debat social que hi ha d'haver sobre la fiscalitat, els seus instruments i les seves finalitats.

Quarta

Hi ha casos en que l'avantprojecte no fa distincions entre empreses de diferent dimensió (en canvi si que contempla la possibilitat d'exempcions en determinats casos), fet que comporta que l'increment de la tributació indirecta estigui afectant desproporcionadament les empreses petites, i conseqüentment, la seva competitivitat.

Cinquena

El CTESC mostra la seva preocupació per la implementació d'aquelles taxes, de 18 noves que es creen, que incrementen els costos administratius. En aquest sentit, els canvis normatius haurien de tenir present el principi europeu de "pensar

en petit" (és a dir, avaluar la seva incidència a les pimes) per la qual cosa cal efectuar una anàlisi cost benefici que permeti valorar la seva idoneïtat.

Sisena

El CTESC creu preocupant que el Govern de la Generalitat, tot i que recalca que aquesta no es la seva intenció, cerqui nous ingressos a partir de la creació de taxes que es troben insuficientment justificades, son inflacionistes i en qualsevol cas no han de ser la mesura a aplicar per sufragar les despeses de la Generalitat o bé la falta d'ingressos.

Les mesures fiscals han de ser totalment coherents amb les previsions macroeconòmiques i l'estabilitat de preus. Per tant, els increments derivats de la revisió de les taxes i els preus públics han de ser compatibles amb els objectius d'inflació del 2% per al 2005.

Setena

La modificació de certs tributs dificulta el coneixement per part dels contribuents dels canvis constants que es produeixen en aquesta matèria. La Generalitat de Catalunya ha de treballar cap a un sistema fiscal fonamentat en la simplificació impositiva, que permeti un fàcil coneixement per part dels contribuents de les seves obligacions tributàries.

Tot i valorar positivament allò que estableix l'article 9 de l'Avantprojecte de Llei en matèria de publicació al DOGC, amb efectes merament informatius, de la relació de taxes vigents que gestionen els departaments de la Generalitat de Catalunya afectats per qualsevol llei que modifiqui o creï taxes o n'actualitzi l'import, el CTESC sol·licita que aquesta informació també sigui publicada a les pàgines web de tots els departaments.

Vuitena

La naturalesa d'algunes de les modificacions proposades en aquesta Llei, pel que fa al Cànon de l'Aigua, superen amb molt el fet imposable que defineix la pròpia figura tributària. I per tant, entenem que no són objecte, en cap cas, de vehicular-se en una Llei d'Acompanyament de Pressupostos.

Ens referim a aquelles mesures desvinculades del possible perjudici ambiental generat per l'ús i la contaminació de l'aigua, que no tenen per objectiu corregir comportaments ambientalment nocius, si no gravar determinades activitats econòmiques consumidores d'aigua.

Concretament la modificació dels coeficients 0 per a la generació d'energia elèctrica, innivació, i aqüicultura, entre d'altres.

L'eliminació del coeficient 0 per a determinades activitats econòmiques, està gravant una dotació d'aigua que ha estat atorgada per la pròpia Administració, a través de concessions segons criteris ambientals, i que no pateix cap tipus de modificació de les seves característiques físico-químiques, i a més es retorna al mateix medi natural del qual s'extreu.

Entenem que grava un factor de producció que és l'aigua, amb una finalitat purament recaptatòria, que no té res a veure amb una senyal desincentivadora de la contaminació, perquè, entre d'altres coses, aquestes activitats no generen cap contaminació.

Que, a més, s'han escollit uns percentatges aleatoris i injustificats.

Que aquesta modificació legitima la consolidació una figura PARAFISCAL, al marge del sistema fiscal general, que està augmentat substancialment la pressió fiscal de les activitats econòmiques de Catalunya.

Una reflexió anàloga seria d'aplicació a la modificació dels coeficients reductors aplicables a grans consumidors industrials d'aigua. En aquest cas, s'aplica al sector industrial una lògica simplista que assimila els grans consumidors d'aigua amb malbaratadors del recurs.

Només el desconeixement de certs processos industrials consumidors d'aigua com ara el sector tèxtil, el paperer o l'alimentari, entre d'altres, pot portar a afirmar que un consum elevat d'aigua industrial s'ha de penalitzar perquè suposa un malbaratament del recurs.

De la mateixa manera que, en el cas del sector domèstic, és determinant el nombre de persones que viu en una llar per saber si s'està fent un ús suntuari de l'aigua o no. En el cas del sector industrial s'hauria de tenir present la producció. Per exemple, el rati consum d'aigua per unitat produïda.

Aquesta mesura afecta especialment a sectors industrials en situació de vulnerabilitat com ara el sector tèxtil, o el paperer.

Pel que fa a les Taxes de l'Agència Catalana de l'Aigua, no entenem la justificació de la seva estructura, que no calcula "a priori" els costos en els quals pot incórrer l'Administració a l'hora de prestar els serveis públics, si no que estableix uns percentatges per facturació que no tenen res a veure amb el que hauria de ser una taxa.

Novena

El CTESC considera negativa la reducció del període per la presentació dels fets imposables de l'Impost sobre Transmissions Patrimonial i Actes Jurídics Documentats i de l'Impost sobre Successions i Donacions, en el supòsits en els que s'establia el període de 30 dies hàbils, que passen a un mes.

Desena

El CTESC valora positivament l'eliminació de l'autoliquidació per transmissió patrimonial oneroses del ciclomotors i de les motocicletes, turismes i tots terrenys, de 10 o més anys d'antiguitat, llevats del històrics o que tenen un valor superior als 60.000 euros.

Onzena

El CTESC mostra la seva oposició a la creació del cànon per la prestació de serveis públic, i desenvolupament d'activitats industrials i comercials i realització d'usos lucratiu en els ports en règim de concessió administrativa, que altera les principals característiques concessionals, donat que la seva quantia es fixa fins al 10% de la facturació en funció del tipus d'activitat, el seu interès portuari, la quantia de la inversió i els beneficis previstos. A més a més trenca amb el principi de legalitat, donat que no defineix els principals trets impositius (reserva de llei), sinó que fa simplement una fixació del topall màxim.

Dotzena

El CTESC considera positiva la nova tributació per determinats usos de l'aigua, pel que fa referència a la producció d'energia elèctrica, neu artificial i consums d'aigua mineral.

Malgrat això, atès que el tribut recau sobre els esmentats usos de l'aigua, els quals aporten un benefici a les empreses en la producció de productes i serveis, demanem al Govern de la Generalitat que estableixi mesures concretes per vetllar que l'esmentat tribut no recaigui finalment sobre els consumidors dels serveis que ofereixen aquestes empreses, sinó que sigui assumit per les mateixes en concepte de responsabilitat ambiental.

Tretzena

El CTESC constata la insuficiència de la memòria econòmica que acompanya aquesta llei, que no permet una valoració adequada de l'impacte econòmic i pressupostari de les mides en ella establertes. Així, per exemple, l'impacte pressupostari per la modificació del cànon el xifra entre 5M€ i 60M€, i res diu del impacte que suposarà la modificació del regim transitori pels "grans consumidors", i reproduïx literalment el que diu la memòria justificativa, que no justifica el canvi, sinó que l'enuncia.

Així mateix, observem que la majoria de taxes es troben insuficientment justificades tant a la memòria justificativa com a l'econòmica. Les memòries no desglossen quines despeses cobreixen aquests imports i no detallen els estudis que s'han realitzat per determinar-les, perdent així el criteri de traslladar el cost del servei o de l'activitat a aquell que n'ha resultat beneficiat o que n'ha sol·licitat la seva prestació, caient en una possible arbitrarietat a l'hora de fixar l'import. Cal especificar perquè és aquest el cost del servei o de l'activitat (personal, material, amortitzacions de l'immobilitzat), i en conseqüència l'import que es dedueix.

Tot plegat fa que sigui molt difícil valorar la conveniència dels canvis proposats. En aquest sentit demanem que s'ampliïn i es millorin les memòries justificatives, incorporant els estudis i valoracions que siguin oportunes per tal de justificar la modificació i creació de noves taxes.

IV. OBSERVACIONS A L'ARTICULAT

Primera

En relació amb l'article 1 i d'acord amb l'exposat en les consideracions generals de la necessitat d'efectuar un anàlisi cost-benefici pel que fa a la implementació de nous gravàmens que poden afectar la competitivitat del teixit productiu, el CTESC proposa que el 2005 esdevingui un any de prova durant el qual els sectors més afectats pel Cànon de l'Aigua puguin analitzar amb deteniment la incidència que l'augment del cost de l'aigua pot representar en els seus comptes d'explotació.

Segona

El CTESC proposa l'eliminació de l'article 1.3.

Tercera

En relació amb l'article 2.3, el CTESC recomana al Govern de la Generalitat a establir els mecanismes oportuns per definir diferents barems d'aplicació de la taxa entre les entitats sense afany de lucre, permetent l'exempció de la mateixa en el cas de les petites.

Quarta

En l'article 2, la proposta de nova taxa que grava la prestació de serveis dels bombers en els casos d'accidents de trànsit defineix com a subjectes passius els organismes o les persones físiques o jurídiques que resultin beneficiàries de la prestació, i estableix un vàrem de distribució del cost basat en l'informe tècnic.

Els serveis d'atenció en un accident de trànsit, que pot haver estat motivat per diferents motius i actors i en diferents situacions (accidents "in itinere", serveis de transport públic, etc.), entenem que no ha de ser cobert pels afectats a l'incident. El servei de bombers, ambulàncies o policia en aquests casos ha de ser un servei universal i gratuït, atenció que a les persones que es base de l'estat del benestar i que per altra banda s'ofereix amb criteris de seguretat i salut per la ciutadania en general. A més el cost d'aquesta nova taxa caurà sobre els ciutadans malgrat la figura de les asseguradores de risc com a substitut del contribuent, donat que aquestes augmentaran les quotes de les pòlisses per oferir aquest servei.

Per altra banda, a les memòries justificatives no apareix quin és el criteri o motiu que ha portat al govern de la generalitat a crear aquesta nova taxa, fent impossible la valoració de l'oportunitat de la mateixa.

En conclusió, i per lo detallat anteriorment, demanem al govern que en la proposta d'addició del capítol VI al títol III de la Llei 15/1997, elimini el cas dels accidents de trànsit com a fet impositiu.

Cinquena

En relació amb l'article 3, que modifica el títol V de la Llei 15/1997, de 24 de desembre, de taxes i preus públics de Catalunya, el CTESC emet les següents consideracions. La qualificació professional i el reconeixement de les competències professionals dels treballadors catalans (en especial aquelles persones que es van incorporar al mercat de treball sense haver finalitzat els estudis obligatoris) és una de les principals demandes del nostre mercat de treball i una necessitat de la nostra economia, per tal de millorar la competitivitat de les empreses catalanes. Estem en un procés en el que s'obre per primera vegada la possibilitat d'avaluar i acreditar les competències professionals dels treballadors adquirides a través de l'experiència laboral o per vies no formals de formació.

En conseqüència, tot i entendre l'existència de les taxes per l'obtenció de títols de certificació, valorem que aquestes són massa elevades. Igualment, s'hauria d'ampliar el capítol d'exempcions i bonificacions a més col·lectius que els membres de famílies nombroses o les persones privades de llibertat. Cal destacar que no necessàriament hi ha cap vinculació entre ser membre de família nombrosa i tenir la necessitat d'haver d'avaluar i acreditar les competències professionals adquirides a través de l'experiència laboral o per vies no formals de formació.

En canvi, creiem que les exempcions haurien d'haver tingut en compte aspectes com el nivell d'estudis assolit, l'edat de la persona, la situació en relació amb l'activitat (per exemple, atur de llarga durada), la condició d'empresaris individuals, així com als ciutadans que no estan obligats a presentar la declaració de la renda.

Igualment, proposem reduir a la meitat, amb caràcter general, les taxes d'accés als cicles formatius, pel motiu, ja esmentat, de la importància que la qualificació professional té en la millora de la competitivitat de les empreses catalanes.

Sisena

En l'article 7, pel que fa a la proposta de modificació del títol XI de la Llei 15/1997 mitjançant el qual s'amplien els fets imposables i les quotes pels serveis prestats per la direcció general de dret i entitats jurídiques, valorem negativament el fet d'incrementar el cost que té per les entitats sense afany de lucre, fundacions, federacions, col·legis professionals i consells de col·legis i acadèmies el fet de complir amb els tràmits d'obligat compliment per la legalització i gestió d'aquestes entitats.

Tenint en compte el caràcter social, de coordinació i servei de les mateixes, i valorant que una major despesa en la seva gestió (malgrat la reducció per la gestió telemàtica) repercutirà en el finançament de les mateixes i en el compliment dels seus deures amb l'administració de la Generalitat, creiem oportú instar al Govern de la Generalitat a eliminar l'article 7 de l'avantprojecte de llei de mesures financeres.

Setena

En relació amb l'article 8.1, el CTESC recomana la substitució de la redacció del punt 2 de l'article 392, Acreditament i exigibilitat, del títol XIV, capítol VII de la Llei 15/1997. El text alternatiu proposat és:

"Article 392 Acreditament i exigibilitat
2. La taxa serà exigible quan s'hagi prestat el servei.

Vuitena

A l'article 8.1, el CTESC recomana l'eliminació dels punts 3 i 4 de l'article 392, Acreditament i exigibilitat, del títol XIV, capítol VII de la Llei 15/1997.

Novena

A l'article 8.1, el CTESC recomana que als articles 394 i 395, Tipus de gravamen i quota, del títol XIV, capítol VII de la Llei 15/1997, s'eliminin totes les referències a percentatges. Així mateix, es sol·licita al govern la fixació d'importos coneguts i vinculats al cost real del servei públic.

Desena

El CTESC proposa que s'inclogui en una disposició de l'Avantprojecte de mesures financeres la modificació de l'article 58 de la Llei 7/2004, de 16 de juliol, de mesures fiscals i administratives en el següent sentit:

L'import de les sancions econòmiques per infraccions en matèria de prevenció de riscos laborals recaptades pel Departament de Treball i Indústria es destinarà a la realització d'actuacions preventives programades pel Departament de Treball i Indústria, competent en l'execució de polítiques en prevenció de riscos laborals i en el compliment dels mandats parlamentaris en la matèria, per una quantia igual a l'excés ingressat sobre la prevista al pressupost.

V. CONCLUSIONS

El Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya ha valorat l'Avantprojecte de Llei de mesures financeres i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en el present dictamen.

Barcelona, 25 d'octubre del 2004

El president
Rafael Hinojosa i Lucena

La secretària executiva
Teresita Itoiz i Cruells