

DOSSIER DE TRABAJO.

VALORACIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA

Jueves, 2 de octubre 2014

Valoración de la reforma: desde la moderación, pero en consonancia con el compromiso social que corresponde a su objeto fundacional, la Fundación Impuestos y Competitividad está obligada a expresar su opinión y ello desde una perspectiva ligada esencialmente a las que a su juicio deben ser líneas básicas del ordenamiento tributario: seguridad jurídica y competitividad.

Seguridad jurídica y competitividad no como dos principios potencialmente contrapuestos, antes al contrario desde la convicción de que el primer elemento que debe caracterizar un sistema tributario que aspira a contribuir a la competitividad de la economía es la protección de la seguridad jurídica: la previsibilidad y máxima certeza del contribuyente sobre las exigencias y efectos de la norma tributaria.

En ese sentido, junto a los tres proyectos de ley que afectan a los impuestos tiene especial trascendencia el relativo a la reforma de la Ley General Tributaria. Porque mas allá de la definición de cada impuesto, la seguridad jurídica viene dada por la forma en que se interpreten y apliquen esas regulaciones, aspectos ambos – los instrumentos de interpretación de la norma y mecanismos generales de aplicación de los impuestos,- cuya definición y desarrollo es cuestión propia de la “LGT” y de los reglamentos de desarrollo de la misma. Por ese motivo la valoración final de la reforma siempre estará pospuesta a la posterior tramitación del proyecto de reforma de la “LGT” y al resultado de la misma.

Dentro de ese planteamiento y con las restricciones que supone, el juicio general de la Fundación Impuestos y Competitividad sobre la reforma es una valoración

moderadamente positiva. Valoración positiva porque la reforma esencialmente aspira a reducir la carga tributaria lo que sin duda ha de redundar en la mejora de la competitividad, y además porque lo ha hecho con una autoproclamada sensibilidad sobre los aspectos internacionales de la imposición, proponiendo algunas medidas en ese área que constituyen parte relevante de los aciertos de la misma, con la intención de propiciar y fomentar el ahorro y la autofinanciación y de introducir algunas mejoras técnicas en la regulación de los distintos impuestos.

La moderación en la valoración positiva podría entenderse que viene dada porque la reducción de tipos impositivos es menor de lo que sería deseable, pero no es ese el elemento justificador de las “reservas” al juicio positivo. A ese respecto es necesario considerar que esta reforma, como todas las que afectan al sistema tributario, viene limitada en su posible amplitud y efectos por condicionantes externos mas allá de los puramente tributarios y es evidente, en la actual coyuntura, que las demandas de las instancias internacionales y las exigencias de equilibrio presupuestario, -que por lo demás ha dejado de ser una cuestión de gestión, plenamente opinable, para convertirse en una exigencia normativa con respaldo constitucional,- limitan las posibles reducciones impositivas en tanto no haya plena certeza de que se confirma el incremento de la recaudación tributaria de los últimos meses, y se pueden cumplir los compromisos de déficit presupuestario máximo establecidos.

Descartado ese argumento las reservas a la moderación vienen de la percepción de que hay un juego de equilibrios en las principales figuras objeto de reforma, que en primer lugar dificultan la evaluación del impacto neto final de las reformas “reductoras”. esto es, no es fácil establecer si restan más las rebajas “evidentes”, por ejemplo en materia de tipos impositivos que el agregado de correcciones, menores o no tan menores, que se introducen o se ratifican, respecto de la trayectoria reformista de los últimos años durante ésta y la anterior legislaturas.

Pero además dichos “contrapesos”, con clara vocación de incremento de la tributación, propician un criterio asimétrico de determinación de las rentas tributables,- con rechazo de los elementos de minoración de su cuantía,-que parece establecido con aparente vocación de permanencia.

Y de otra parte, y en un terreno más puramente técnico, hay aspectos parciales de la reforma que encierran un alto potencial de dificultad interpretativa y por consiguiente

de futura conflictividad; con una clara proliferación de normas antiabuso, muchas veces ligadas al uso de conceptos jurídicos indeterminados, fuente habitual de problemas prácticos de aplicación del sistema tributario.

Con todo hay espacio para la esperanza, la reforma solo está en fase de tramitación, y hay todavía- si se quiere- margen temporal y procedimental, en el marco de la tramitación parlamentaria en curso, para introducir ciertas correcciones que potencien lo positivo de la reforma, y reduzcan la potencial incidencia de las novedades o “confirmaciones” que se entienden más gravosas.

Impuesto sobre sociedades.-

Reducción del tipo impositivo, en dos tiempos desde el 30, al 28 y 25% en 2015 y 2016, esta medida con todos los matices y especialidades que se quiera es un claro respaldo a la competitividad de nuestro sistema, cuando es claro que las valoraciones internacionales para la elección de ubicación de nuevas inversiones dan especial relevancia a los tipos nominales de gravamen establecidos en cada Estado, de manera que esta medida, que nos aproxima a los estándares de países de nuestro entorno es sin duda una buena noticia.

En el caso particular de las PYMES habrá que ver, no obstante el impacto de la supresión del tipo reducido para comprobar cuál es efecto de esa igualación que el proyecto patrocina.

Asimismo cabe valorar positivamente la fórmula de exención de dividendos y plusvalías para la evitación de la doble imposición económica, internacional e interna, como respuesta a la necesaria igualación de los mecanismos internos y externos exigida desde la Comisión Europea. La opción del legislador ha sido conceptualmente valiente, e incluso puntualmente generosa, no perjudicando en este aspecto la fiscalidad de los grupos internacionales con matriz española. El régimen establece la exención de beneficios y plusvalías para participaciones superiores al 5 % o de valor de adquisición superior a 20mm de euros, cuando la entidad extranjera soporte un impuesto análogo con tipo nominal de al menos el 10%.

También son positivas las fórmulas de incentivo a la autofinanciación, mediante las deducciones en base de la reserva de capitalización, y de la reserva de nivelación de bases imponibles, para entidades de “reducida dimensión”. Ambas reservas permiten reducir la base imponible del impuesto, fomentando la financiación propia de las empresas, su estabilidad y competitividad.

Y en materia de operaciones de reestructuración, es positivo que en caso de rechazo del régimen de diferimiento, la Administración limite la regularización exclusivamente al objetivo de eliminar la ventaja fiscal obtenida, suprimiendo la solución radical al respecto del régimen actual.

Sin embargo, hay una amplia lista de medidas que, al margen su justificación individualizada suponen desde luego un impacto global muy notable, cuya incidencia negativa en la competitividad de la empresa es altamente probable.

Algunas de ellas provocan un claro alejamiento entre base imponible y resultado contable, por ejemplo las medidas de exclusión de los deterioros de diversos activos, financieros y del inmovilizado inmaterial, la posposición de resultados negativos en operaciones entre empresas del mismo grupo económico, posposición de pérdidas en operaciones con participadas o establecimientos permanentes, limitación de los gastos de representación, limitaciones a la deducibilidad de los gastos financieros y a la compensación de bases imponibles negativas.

En materia internacional, partiendo de la valoración positiva del juego de la exención para evitar la doble imposición económica, el balance final vendrá condicionado por la trascendencia práctica de las reglas sobre transparencia fiscal internacional, al excluirse la exención para beneficios procedentes de una entidad en la que el 15% de sus rentas sean susceptibles de imputación por razón de la indicada “TFI”.

Además habrá que esperar el efecto en si mismo del régimen de transparencia fiscal internacional, entendida como imputación anual de las rentas de la entidad extranjera participada, que se aplica básicamente sobre rentas pasivas o respecto de las rentas totales de entidades sin organización de medios materiales y personales. Régimen regulado con notable amplitud que en algunos casos puede llevar a gravar exageradamente estructuras económicas reales e impedir tanto la expansión exterior de nuestras multinacionales como la movilidad del capital fuera de nuestras fronteras.

Impuestos sobre la renta y no residentes

La reforma operada en el IRPF, con su aspecto más llamativo de reducción de las tarifas, es en principio positiva, aunque merece comentarios menos favorables en algunas cuestiones.

Tributación de las rentas del esfuerzo personal. La retribución del factor trabajo, por cuenta propia o ajena, ve reducida su carga fiscal significativamente si se compara el nuevo gravamen con el gravamen soportado en 2014, 2013 y 2012, años en los que se incrementó la fiscalidad de estas rentas para hacer frente al déficit de la economía. Ello se valora positivamente por cuanto contribuirá a una mayor dinamización del consumo, generar una mayor renta disponible en los contribuyentes y, en suma, una mejora de la recaudación de los impuestos que gravan el consumo.

No obstante, y dejando al margen el efecto que puedan tener en la rebaja fiscal los nuevos “impuestos negativos” destinados a favorecer a discapacitados y familias numerosas, si se compara el nuevo gravamen con el aplicado en el periodo 2011 la rebaja fiscal es discutible: para rentas inferiores a 30.000 euros existe una rebaja de al menos un 10%; para rentas entre 30.000 y 100.000 euros la rebaja es inapreciable; y para rentas superiores a 100.000 euros no hay rebaja sino ligero incremento de la carga fiscal. En la comparativa 2015 *versus* 2011 puede afirmarse que la reforma fiscal es continuista respecto de la situación en 2011.

Debe criticarse, desde la óptica de la competitividad de la empresa, la eliminación de la exención de la entrega de acciones a los trabajadores, en la medida en que dicha eliminación impide que las empresas puedan alinear sus objetivos de creación de valor y desarrollo de negocio con el compromiso y dedicación de sus trabajadores.

Sin embargo, deben valorarse positivamente algunas mejoras técnicas como (i) las realizadas en relación con el tratamiento de las rentas del trabajo irregulares y la

reducción porcentual del 30% (objetivación del “carácter periódico o recurrente” de la renta generada en más de dos años y sin perjuicio a las rentas derivadas de la extinción de las relaciones laborales o mercantiles) o (ii) la desvinculación de la retribución de los administradores del régimen de operaciones vinculadas y de la denominada “teoría del vínculo”.

Tributación de las rentas de naturaleza inmobiliaria. se valora positivamente el mantenimiento de los incentivos fiscales al mercado de vivienda en alquiler por el efecto dinamizador de la actividad de alquileres, pero deben criticarse dos aspectos: (i) se ha perdido la oportunidad de hacer tributar en la base del ahorro las rentas inmobiliarias dado su carácter de “rentas pasivas” así como la eliminación del gravamen sobre las “rentas presuntas inmobiliarias”, gravamen que encaja mejor en un impuesto patrimonial que en uno que grave la obtención de renta; (ii) no se entiende, desde la óptica de la seguridad jurídica, porqué no se ha contemplado un régimen transitorio que permita aplicar los coeficientes de actualización del valor de adquisición a efectos del cálculo de las plusvalías inmobiliarias a las inversiones realizadas antes de 1 de enero de 2015 pues, de no hacerse así, la eliminación de tales coeficientes se hará con efectos retroactivos.

Fiscalidad del ahorro y la inversión. La tributación del ahorro experimenta una mejora en términos de neutralidad, gracias a la re-inclusión de las plusvalías cortoplacistas en la base imponible del ahorro, y la posibilidad de compensar las rentas financieras de diferente signo y calificación en la base imponible del ahorro (rendimientos del capital mobiliario y alteraciones patrimoniales). Con ello se consigue que la opción por la inversión entre uno u otro producto financiero no esté condicionada por la fiscalidad aplicable ni por distorsiones asociadas al plazo de la inversión o la calificación fiscal de la renta. Lo cual garantiza que nuestros mercados financieros sean más competitivos y, sobre todo, funcionen con mayor libertad y sin distorsiones de tipo fiscal.

Es de destacar el esfuerzo del legislador por regular incentivos fiscales al ahorro a largo plazo. Ejemplo de ello son los nuevos planes individuales de ahorro a largo plazo, la equiparación de éstos con los PIAS o el mantenimiento del diferimiento tributario en la inversión colectiva

.

En materia de ahorro previsional es loable el esfuerzo por conservar la competitividad de nuestro sistema de previsión social complementaria mediante la conservación de

los incentivos fiscales a los planes de pensiones pese a las fuertes presiones recibidas del FMI y la Comisión Europea para su supresión.

Fiscalidad internacional. Se valora muy positivamente la mejora del régimen de impatriados por el efecto llamada que puede tener en las empresas extranjeras que destinen capital humano al desarrollo de su negocio en España, con la consiguiente mejora de la tasa de desempleo.

Sin embargo, la Fundación estima criticables algunas medidas adoptadas en el campo de la fiscalidad internacional:

En primer lugar dos medidas concretas que, pretendidamente diseñadas para luchar contra el fraude fiscal pueden afectar gravemente a actividades con un sustrato económico evidente. Nos referimos al nuevo régimen de transparencia fiscal internacional, así como al nuevo “exit tax”. Medidas que suscitan dudas sobre su adecuación al Derecho Comunitario, y que desde luego pueden erigirse en una gran traba a la competitividad de nuestras empresas y su expansión exterior.

Además se introducen en el impuesto sobre la renta de los no residentes requisitos adicionales para la exención de los dividendos percibidos por las matrices comunitarias y también se discrimina a las empresas no residentes que obtengan plusvalías de fuente española respecto de las empresas residentes que perciban este mismo tipo de rentas. Nuevamente además de un posible atentado contra los principios comunitarios de libre circulación de capitales y libertad de establecimiento, se daña la competitividad de la economía y empeora la imagen del país como destino de inversiones extranjeras.

Lamentando por lo demás, en general, la escasa incidencia de la reforma en el impuesto sobre la renta de los no residentes.

Impuesto sobre el valor añadido.-

No experimenta reducciones de tipos, lo que hay son subidas de los tipos impositivos para los productos sanitarios, por exigencias del Derecho de la Unión Europea. Pero no puede olvidarse que la Comisión Europea, el FMI o la misma Comisión para la Reforma aconsejaban un incremento de tipos que el Gobierno ha descartado.

Desde luego, la reforma tiene alguna mejoras técnicas, claramente positivas como la admisión de devolución del impuesto soportado por operadores no establecidos en el territorio de aplicación del impuesto sin la exigencia de reciprocidad, ampliación del plazo de corrección de la base imponible para el caso de impagados, admitir la renuncia a la exención en operaciones inmobiliarias aunque solo haya derecho parcial a la deducción, o el retraso del momento de liquidación del impuesto en algunos supuestos de importación.

Lo que se echa en falta es una revisión más en profundidad de este impuesto cuya regulación data de 1992 y está llena de parches y retoques parciales, existiendo aspectos importantes de su estructura que deberían revisarse, y la reforma ofrecía una buena ocasión que no ha sido aprovechada.

Cabe pensar que la dificultad del reparto tributario con las CCAA sea la explicación de por qué no se haya abordado esa revisión en profundidad, ya que una de los objetivos de la revisión debería ser asegurar la vigencia de este impuesto en todo el ámbito de la actividad empresarial, excluyendo el gravamen por transmisiones patrimoniales onerosas para transmisiones inmobiliarias dentro del proceso de promoción en su sentido más amplio, así como en las cesiones globales de negocio, subsanando las claras ineficiencias del régimen vigente que encarecen ciertas operaciones hasta el punto de hacerlas inviables. Sin duda que el problema del reparto de impuestos entre los distintos entes públicos puede ser la explicación, pero que la misma exista no resta fuerza a los argumentos a favor de los mencionados cambios.

Asimismo el excesivo peso de las exigencias formales es un elemento de injustificado incremento de la carga de cumplimiento en relación a este figura, estimando que deberían eliminarse las normas que rechazan la deducibilidad por incumplimientos formales, las que supeditan el régimen de devolución mensual al cumplimiento de gravosas obligaciones de información, o las que perpetúan un gravoso régimen sancionador por meros incumplimientos formales no determinantes de perjuicio económico para la Hacienda Pública.