

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 464-2006

Colección Dictámenes

Número 5/2006

La reproducción de este Dictamen está permitida citando su procedencia.

Primera edición, marzo de 2006

Edita y distribuye:

Consejo Económico y Social.

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57

E-Mail: institucional@ces.es

Información en Internet: <http://www.ces.es>

ISSN: 1134-5152

Depósito legal: M. 12.694-2006

Imprime: Imprenta Fareso, S. A. Paseo de la Dirección, 5. 28039 Madrid

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y DE MODIFICACIÓN PARCIAL DE LAS LEYES DE LOS IMPUESTOS SOBRE SOCIEDADES, SOBRE LA RENTA DE NO RESIDENTES Y SOBRE EL PATRIMONIO



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 2 de marzo de 2006, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 10 de febrero de 2006 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Sr. Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda por el que se solicitaba, en virtud de lo preceptuado en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el Consejo emitiera, en el plazo de diez días, un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

La solicitud de Dictamen fue remitida al Presidente de la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para que esta Comisión procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta.

Al Anteproyecto se adjuntan una Memoria justificativa, donde se explican detalladamente las principales modificaciones normativas, una Memoria económica en la que se exponen los efectos sobre los ingresos públicos derivados de la reforma de cada uno de los impuestos con indicación de las medidas concretas que presentan incidencia recaudatoria, y un Informe sobre impacto de género que señala que no se aprecian sesgos explícitos de la reforma en este terreno.

A lo largo de los años se han producido numerosas modificaciones en materia de tributación directa de desigual importancia. Entre las últimas reformas destacan dos por su entidad, que fueron dictaminadas por este Consejo en fase de Anteproyecto¹: la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que vino a sustituir a la Ley 18/1991, de 6 de ju-

¹ Dictamen CES 3/1998, de 20 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y Dictamen CES 5/2002, de 29 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

nio, y la Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de Reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes.

La presente reforma afecta a buena parte de los tributos directos, si bien sólo incorpora cambios sustanciales en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y en el Impuesto sobre Sociedades (IS), mientras que introduce menores ajustes derivados de aquéllos en los Impuestos sobre la Renta de no Residentes (IRNR) y sobre el Patrimonio (IP). Este proyecto normativo se inscribe en el marco de una reforma fiscal más amplia que se completaría, tal y como recoge la Memoria justificativa así como el Programa Nacional de Reformas, con una nueva regulación de la imposición medioambiental.

Los objetivos declarados de la reforma fiscal que se somete a Dictamen son, por un lado, el aumento de la equidad en el IRPF, a través de la disminución de la carga tributaria que soportan las rentas del trabajo, del aumento del mínimo personal y familiar y su articulación como deducción en la cuota, y de la limitación de las deducciones por aportaciones a sistemas de previsión social y por inversión en vivienda. Por otro lado, el fomento del crecimiento económico a través del gravamen re-

ducido fijo del 18 por 100 de las rentas del ahorro y de la disminución del tipo máximo del IRPF y de los tipos del IS, y, por último, la simplificación de la imposición directa a través del gravamen uniforme de las rentas del ahorro en el IRPF, de la reducción de los tramos de la tarifa progresiva y de la eliminación de los incentivos fiscales a la realización de determinadas actividades en el IS.

El coste recaudatorio estático de la reforma se estima en la Memoria económica que acompaña al Anteproyecto y se cifra en 3.612 millones de euros, de los que el 53 por 100 deriva de la reforma del IRPF que se materializará en 2007, mientras que la menor recaudación asociada a la reforma del IS y del IRNR, de 1.635 y 33 millones de euros, respectivamente, se pondrá de manifiesto gradualmente a lo largo del periodo 2007 y 2011. Se espera, no obstante, que este impacto inicial sobre los ingresos públicos se compense en el medio plazo como consecuencia de los efectos económicos inducidos por la rebaja fiscal. Por un lado, el aumento de la renta disponible derivado de la reforma alentarán el consumo y la inversión y con ello la recaudación por impuestos indirectos. Asimismo, y más a largo plazo, la reducción de la «brecha fiscal» impulsará el crecimiento y el empleo, ensanchándose también las bases imponibles de los impuestos directos y las cotizaciones sociales.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen se centra fundamentalmente en la modificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en la modificación parcial del Impuesto sobre Sociedades. Sobre la base de las modificaciones anteriores, se introducen también algunos ajustes en los Impuestos sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. El Anteproyecto divide su parte dispositiva en un título preliminar, trece títulos, 108 artículos, diecinueve disposiciones adicionales, trece disposiciones transitorias, dos disposiciones derogatorias y siete disposiciones finales.

El título preliminar, referido a la naturaleza, objeto y ámbito de aplicación del impuesto, contiene como principal novedad la desaparición de

la noción de renta disponible, en la medida en que la consideración de las circunstancias personales y familiares se traslada al momento del cálculo del impuesto.

Dentro del título I, referido a la sujeción al impuesto, la principal modificación dentro del hecho imponible es la inclusión de la clasificación entre renta general y renta del ahorro, a efectos de la determinación de la base imponible y del cálculo del impuesto. Respecto a las rentas exentas, a las exenciones de la Ley actual se añaden cuatro nuevos supuestos de exención: las indemnizaciones estatales y autonómicas para compensar la privación de libertad en los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre,

de Amnistía; la rentabilidad acumulada hasta el momento de jubilación o invalidez del aportante en el nuevo producto denominado planes individuales de ahorro sistemático, siempre que se destine a la constitución de una renta vitalicia; los rendimientos del trabajo percibidos por personas con minusvalía correspondientes a las aportaciones a sistemas de previsión social y los derivados de las aportaciones a patrimonios protegidos de las personas con discapacidad, con ciertos límites, y una exención, con el límite de 1.000 euros anuales, para los dividendos.

En el título II, referido a la determinación de la renta sometida a gravamen, el nuevo tratamiento de las circunstancias personales y familiares lleva a que la base liquidable sea el resultado de aplicar a la base imponible general y del ahorro únicamente las reducciones por atención a situaciones de dependencia y envejecimiento y por pensiones compensatorias.

La determinación de la base imponible, concretada en el título III, registra varias modificaciones. En lo que respecta a los rendimientos del trabajo, se revisa el importe de la reducción, elevando su cuantía a todos los contribuyentes y, en especial, a los que perciben menos rentas. Dicha reducción pasa a configurarse como un elemento más en la determinación del rendimiento del trabajo. Otra novedad es la calificación como rendimiento del trabajo a las prestaciones percibidas por los beneficiarios de los planes de previsión social empresarial y de los seguros de dependencia. Finalmente, se suprime la aplicación de porcentajes reductores cuando se perciban prestaciones en forma de capital de los distintos instrumentos utilizados por el trabajador.

En lo que respecta a los rendimientos del capital inmobiliario cabe destacar como modificación principal que dichos rendimientos deberán imputarse al periodo impositivo en que sean exigibles por el contribuyente, eliminando la obligatoriedad de la aplicación actual del criterio de caja.

Dentro de los rendimientos de capital mobiliario, la principal modificación es la supresión de la deducción por doble imposición de dividendos. Asimismo, se reducen los porcentajes aplicables

para determinar el rendimiento neto en las rentas vitalicias y en las temporales procedentes de operaciones de capitalización, contratos de seguro de vida o invalidez o imposición de capitales. Por otra parte, en la medida en que la nueva regulación suprime el régimen de las sociedades patrimoniales, desaparece la referencia a los dividendos y participaciones en beneficios obtenidos en periodos impositivos durante los que la entidad que los distribuye hubiera tributado en dicho régimen. Finalmente, cabe destacar la desaparición de las reducciones por irregularidad, salvo para los casos de otros rendimientos del capital mobiliario.

En lo referente a los rendimientos de actividades económicas, la principal novedad tiene que ver con la determinación del rendimiento neto por el método de estimación objetiva, para la que se tendrán en cuenta los ingresos o el volumen de compras de los familiares a efectos de cálculo del umbral de exclusión, siempre y cuando se trate de actividades idénticas y tengan dirección común.

En la sección de ganancias y pérdidas patrimoniales, la modificación principal se refiere al establecimiento de la exención de las ganancias de patrimonio que se pongan de manifiesto por la transmisión de la vivienda habitual por personas en situación de gran dependencia.

Con referencia a las reglas especiales de valoración de las rentas en especie, cabe destacar la introducción en el capítulo de contribuciones a sistemas de previsión social, de las contribuciones satisfechas por los empresarios a los seguros de dependencia.

En cuanto a la integración y compensación de rentas, destaca la elevación del porcentaje de pérdidas que pueden compensarse con el saldo positivo de rendimientos e imputaciones de rentas.

Dentro de la base liquidable contemplada en el título IV, la principal novedad se refiere a la desaparición, a la hora de determinar la base liquidable general, de las reducciones por rendimientos del trabajo y por razones de cuidado de hijos, edad y asistencia, y discapacidad, considerándose en su lugar, las reducciones por atención a las situaciones de dependencia y envejecimien-

to y las pensiones compensatorias. Para las reducciones por atención a situaciones de dependencia y envejecimiento se establece una cuantía máxima de 8.000 euros en las aportaciones para todos los sistemas de previsión social, sin que dicho límite pueda exceder el 30 por 100 de las rentas activas del contribuyente, quedando condicionada la aplicación de las prestaciones a que se perciba una renta vitalicia. Otra novedad es la creación de los planes de previsión social empresarial y el establecimiento de la cobertura de la dependencia como instrumento de previsión social.

En el título V, referido a la adecuación del impuesto a las circunstancias personales y familiares del contribuyente, la principal novedad es la fijación del «mínimo del contribuyente», con carácter general, en 5.050 euros anuales, frente a los 3.400 euros previstos en la normativa actual.

La determinación de la cuota íntegra estatal dentro del título VI experimenta dos importantes modificaciones. Por una parte, se reduce el número de tramos de cinco a cuatro, al tiempo que se reduce el tipo marginal máximo y aumenta el mínimo. Por otra parte, el importe obtenido de aplicar la tarifa a la base liquidable general se minorará en el resultado de aplicar, nuevamente, la tarifa al importe del mínimo personal y familiar del contribuyente. En lo que respecta a la determinación de la cuota líquida estatal, desaparecen en la deducción por inversión en vivienda habitual, los porcentajes incrementados de deducción por utilización de financiación ajena.

En el título VII, que trata el gravamen autonómico o complementario, cabe destacar que la elevación del tipo aplicable a las rentas que anteriormente tributaban en la base especial, determina un nuevo tipo fijo de gravamen para las rentas del ahorro que intenta mantener la relación actualmente existente con el gravamen estatal.

Para la determinación de la cuota diferencial, recogida en el título VIII, la principal novedad es que deja de minorarse el importe de la deducción por doble imposición de dividendos, que desaparece.

En cuanto a la tributación familiar, regulada en el título IX, destaca como novedad el hecho

de que será aplicable un único mínimo del contribuyente por declaración, cualquiera que sea la modalidad de la unidad familiar y el número de miembros integrantes en la misma.

Las principales modificaciones recogidas en el título X, que regula los regímenes especiales, se refieren a la supresión de la sección 5.^a del título VII del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con la rúbrica «reducciones aplicables a determinados contratos de seguros», y en la inclusión del régimen especial para trabajadores desplazados.

Dentro del título XI, dedicado a la gestión del impuesto, destaca el hecho de que se exonera de la obligación de declarar a los contribuyentes que perciban rendimientos del trabajo en determinados supuestos, modificándose desde los 8.000 euros actuales a 10.000 euros anuales, al tiempo que se establece la novedad de no tener que declarar cuando se produzcan en determinadas circunstancias pérdidas patrimoniales de cuantía inferior a 500 euros.

En el capítulo referido a los pagos a cuenta, se modifica el artículo 101 que regula el importe de los pagos a cuenta sobre los distintos conceptos de renta. Por otra parte, el tipo de retención a aplicar sobre los diversos rendimientos del capital mobiliario y las ganancias patrimoniales derivadas de las transmisiones o reembolso de acciones y participaciones de instituciones de inversión colectiva se eleva al 18 por 100 con el objeto de adecuarlo a la tributación definitiva de las rentas del ahorro. Asimismo, se eleva del 15 al 18 por 100 el porcentaje de retención a practicar sobre los rendimientos del trabajo derivados de la elaboración de obras literarias, en caso de cederse el derecho a su explotación; de los rendimientos de actividades profesionales; de rendimientos de arrendamientos o subarrendamientos de bienes inmuebles urbanos, entre otros.

Entre las disposiciones transitorias que incluye el Anteproyecto de Ley cabe destacar la disposición transitoria novena, que elimina el régimen transitorio que estableció el Real Decreto-Ley 7/1996 para las ganancias patrimoniales derivadas de elementos adquiridos antes del 31 de diciembre de 1994 y considera que las ganancias patri-

moniales derivadas de elementos patrimoniales no afectos a actividades económicas deberán entenderse generadas de forma lineal en el tiempo. No obstante, el Anteproyecto prevé que a la parte de la ganancia patrimonial generada, conforme a lo dispuesto anteriormente, hasta el 20 de enero de 2006 (fecha en que el Anteproyecto fue aprobado por el Consejo de Ministros) se le sigan aplicando los coeficientes reductores que fueron establecidos por el Real Decreto-Ley 7/1996.

La disposición final primera del Anteproyecto contiene las modificaciones introducidas en el Impuesto sobre Sociedades. La novedad más importante se refiere a la reducción paulatina del

tipo impositivo del impuesto durante un periodo de cinco años. Así, a partir del 1 de enero de 2007 el tipo será del 34 por 100 para ir reduciéndose un punto en cada periodo impositivo siguiente hasta quedar fijado en el 30 por 100 para los periodos impositivos iniciados a partir del 1 de enero de 2011.

Otra importante novedad es la reducción gradual, hasta su completa eliminación a partir del 1 de enero de 2011, de las deducciones para incentivar la realización de determinadas actividades, dado que se considera que han resultado ineficientes y que distorsionan las decisiones económicas de los sujetos pasivos y de los contribuyentes.

III. OBSERVACIONES GENERALES

La reforma que plantea el Anteproyecto de Ley se lleva a cabo en la confianza, expresada en la Memoria justificativa, de una próxima aceleración del crecimiento económico que, previsiblemente, supondrá una recaudación adicional, cuando las previsiones oficiales van en la línea de registrar una cierta desaceleración del mismo. Además, las propias modificaciones normativas que incorpora el Anteproyecto provocarán previsiblemente cambios en el comportamiento de los contribuyentes, con la consiguiente incidencia recaudatoria. Por otro lado, el Gobierno ya ha anunciado que el texto sometido a Dictamen del CES experimentará concretas modificaciones respecto al que figurará en el Proyecto de Ley que se presentará al Parlamento. También, tal y como se reconoce en la Memoria justificativa, el nuevo sistema de financiación para las Comunidades Autónomas, actualmente en fase de negociación, requerirá una modificación de lo preceptuado en la norma. Otro aspecto que cabe poner de manifiesto es que no se ha producido el necesario debate social previo que hubiera contribuido a aclarar las distintas necesidades e intereses.

En cuanto a la Memoria económica que acompaña al Anteproyecto de Ley, a juicio del CES ésta no explica el método empleado para calcular el coste recaudatorio de la reforma, que se cifra en 3.612 millones de euros. En todo caso, la es-

timación realizada a partir de los datos correspondientes al ejercicio 2003 ha de tomarse con las necesarias cautelas.

El CES quiere poner también de manifiesto la dificultad que le ha supuesto el escaso tiempo de que ha dispuesto para la elaboración de un Dictamen sobre un texto que se ocupa de una materia de tanta trascendencia para el futuro socioeconómico del país. Asimismo, por la urgencia exigida, este Consejo lamenta no haber podido contar con las comparecencias de responsables del Ministerio de Economía y Hacienda para explicar los principales contenidos del Anteproyecto y para responder a los interrogantes que sobre la materia les fueran planteados.

Todo esto lleva a que el CES considere que hubiera sido conveniente que el Gobierno despegase las incertidumbres mencionadas, lo que habría facilitado sin duda su labor consultiva.

A pesar de la premura de tiempo, el CES, queriendo ejercer del mejor modo posible sus competencias, realiza las siguientes observaciones particulares a determinados aspectos del Anteproyecto, sin seguir el habitual método de referirse a artículos concretos y sin que la ausencia de observaciones deba interpretarse como opinión favorable o desfavorable a los mismos.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

A) Al Impuesto sobre la Renta de las Personales Físicas

Dado que la estructura del impuesto y la sistemática de la norma que regula se inspira en el sistema actual, en opinión del CES se podría haber optado por una técnica legislativa de modificaciones parciales y haber corregido todas aquellas deficiencias que la práctica de la actual regulación ha ido poniendo de manifiesto.

La Memoria económica que acompaña al Anteproyecto cuantifica el efecto de la reforma sobre la recaudación tributaria en 1.944 millones de euros para el ejercicio 2007. Sin embargo, se desconoce en qué medida la rebaja impositiva que supondría para los contribuyentes la modificación del impuesto podría verse mermada por el aumento de la inflación, sin perjuicio de los efectos que sobre «progresividad en frío» tiene la reducción de los tramos de la tarifa. Del mismo modo, el CES hubiera deseado disponer de mayor información sobre los efectos distributivos de la reforma y de cómo se distribuye el ahorro fiscal derivado de la misma entre los diferentes tramos de renta.

Fiscalidad de los sistemas de previsión social

El Anteproyecto introduce una reforma sustancial de la fiscalidad de las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, que afecta tanto al límite de la reducción de las mismas, como a la forma de percepción de las prestaciones y a los instrumentos de previsión que dan derecho a desgravación. La cuantía máxima de las aportaciones se reduce a 8.000 euros para todos los sistemas de previsión social integrados en el artículo 51, sin que dicho límite pueda exceder del 30 por 100 de las rentas activas del contribuyente. El beneficio fiscal queda condicionado a la percepción de las prestaciones en forma de renta vitalicia, si bien se establece un régimen transitorio para las percepciones en forma de capital. En lo que respecta a los instrumentos de previsión, se crea una nueva figura, los planes de previsión social empresarial, al tiempo que se incluyen entre las aportaciones con derecho a reducción, las

realizadas a los seguros privados que cubran el riesgo de gran dependencia. Adicionalmente, se regula un nuevo producto, el plan individual de ahorro sistemático, que tiene por objeto la constitución de una renta vitalicia para el caso de jubilación o de invalidez que estaría fiscalmente exenta.

El CES considera que la importancia de esta reforma, que va más allá del ámbito meramente fiscal, requiere una reflexión más profunda y medida en que afecta a decisiones de ahorro a largo plazo de los contribuyentes, empresas y trabajadores, cuyas expectativas demandan la garantía de estabilidad en la normativa fiscal aplicable.

Fiscalidad de los dividendos

Según el sistema vigente, los dividendos se integran en la base imponible general y se gravan de acuerdo con la tarifa progresiva, si bien se articula un mecanismo de corrección de la doble imposición que implica descontar aproximadamente el gravamen soportado en el Impuesto sobre Sociedades. En cambio, el Anteproyecto plantea la inclusión de los dividendos en la renta del ahorro gravada al 18 por 100, la eliminación del sistema corrector de la doble imposición y la exención de los primeros 1.000 euros. A este respecto, el CES cree oportuno formular dos consideraciones. Por un lado, no está claro que este cambio de régimen implique una mejor fiscalidad de este tipo de rentas, duda que la Memoria económica no se encarga de despejar. Por otro lado, el hecho de que, a diferencia del resto de las rentas del ahorro, los rendimientos procedentes de participación en beneficios soporten una doble imposición compromete el objetivo de neutralidad en el gravamen de las rentas del ahorro, y propicia actuaciones financieras distorsionadoras con la finalidad de evitar el reparto de dividendos y eludir así la mayor carga fiscal.

Mínimo personal y familiar

Con el fin de evitar que la desgravación por circunstancias personales y familiares fuera directa-

mente proporcional al nivel de renta, como ocurre con el régimen vigente, el Anteproyecto plantea la aplicación del mínimo personal y familiar en la fase de determinación de la cuota íntegra, de tal modo que una vez aplicada la tarifa a la base liquidable general, la cuantía resultante se minorará en el importe derivado de aplicar la escala a la base liquidable general correspondiente al mínimo personal y familiar. Esta articulación, de efectos similares al establecimiento de una deducción en la cuota, aumenta la progresividad del impuesto. Sin embargo, el mecanismo de aplicación elegido, así como su formulación concreta contenida en el artículo 62.2.º del Anteproyecto, resultan complejos, lo que contradice uno de los objetivos declarados de la reforma, de contribuir a la simplificación del impuesto.

Deducción por inversión en vivienda habitual

La desaparición de los porcentajes incrementados de deducción por utilización de financiación ajena para la inversión en vivienda habitual (artículo 68.1) se justifica en la Memoria económica desde la neutralidad en el tratamiento fiscal de la vivienda y en aras de no contribuir al proceso inflacionario del mercado inmobiliario. En cambio, y dado que el derecho a una vivienda digna y adecuada constituye uno de los principios rectores de la política social y económica reconocidos constitucionalmente, hubiera sido deseable contar con una estimación del impacto de esta reforma, en particular sobre los colectivos con menor nivel de renta.

Por otro lado, se establecen unos porcentajes mayores de deducción para las cantidades dedicadas a obras e instalaciones de adecuación de viviendas, incluidos los elementos comunes de las mismas, siempre que sean certificadas por la

Administración competente como necesarias para la accesibilidad y la comunicación sensorial de personas con minusvalía. Esta novedad supone el reconocimiento de la necesidad de estas obras para garantizar y mejorar el nivel de vida de aquellos ciudadanos aquejados de una discapacidad.

Se echa de menos, también, en el capítulo de deducciones el establecimiento de alguna dirigida a compensar los pagos que realizan los inquilinos sujetos a contrato de alquiler, lo que facilitaría la opción por esta fórmula a aquellos contribuyentes que, por su nivel de renta, no puedan acceder a una vivienda en propiedad.

No obstante, el CES entiende preciso un debate en profundidad sobre el tratamiento fiscal de la vivienda habitual y en tanto en cuanto este debate no se produzca, debería mantenerse el régimen de deducciones por inversión en vivienda habitual establecido en la legislación actual.

Tributación conjunta de la unidad familiar

La modificación introducida hubiera merecido, en opinión del CES, una explicación adecuada en la Memoria justificativa.

B) Al Impuesto sobre Sociedades

Por lo que respecta a la reforma del Impuesto sobre Sociedades, los cambios fundamentales se circunscriben, por un lado, a la rebaja de los tipos de gravamen² en un punto porcentual anual durante el quinquenio 2007-2011 y, por otro lado, a la eliminación gradual, a razón de un 20 por 100 anual durante idéntico periodo de tiempo, de todas las deducciones dirigidas a incentivar la realización de determinadas actividades³.

² Se reducen en cinco puntos porcentuales tanto el tipo general del 35 por 100, como el del sector de hidrocarburos, del 40 por 100, y el aplicable a las Pymes, del 30 por 100.

³ Se trata de las deducciones por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica, para el fomento de las tecnologías de la información y de la comunicación, por actividades de exportación, por inversiones en bienes de interés cultural o social, por inversiones medioambientales por gastos de formación profesional, por creación de empleo para trabajadores minusválidos, por reinversión de beneficios extraordinarios y por contribuciones a sistemas de previsión social o patrimonios protegidos. Asimismo, desaparecen la bonificación por actividades exportadoras de producciones cinematográficas o audiovisuales o de libros y las derivadas del régimen de apoyo a los acontecimientos de excepcional interés público regulado en la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

Estas modificaciones constituyen, según reza en la Memoria justificativa, una primera fase de la reforma de este Impuesto que habrá de completarse cuando se produzca la incorporación total de las Normas Internacionales de Contabilidad. Por otro lado, en la actualidad existe un Anteproyecto de Ley de Medidas de prevención del fraude fiscal que también contiene modificaciones del Impuesto sobre Sociedades, que en algunos casos son de gran calado, como la regulación de las operaciones vinculadas. A este respecto, este Consejo entiende que en lugar de optar por la realización de reformas parciales dispersas en el tiempo y contenidas en diferentes normas, hubiera sido preferible acometer en el momento oportuno una reforma integral del impuesto con vocación de permanencia en el tiempo.

Además, la estimación del coste recaudatorio que lleva aparejado esta reforma, cifrado en 1.635 millones de euros como mínimo, aparece, en opinión del CES insuficientemente explicada en la Memoria económica que acompaña al Anteproyecto, de tal modo que no resulta posible conocer, como hubiera sido deseable para formular una opinión completa sobre la reforma, ni el método y los conceptos empleados para calcular el coste recaudatorio global, ni los efectos de las distintas medidas consideradas individualmente, ni el impacto de

la reforma sobre los distintos tipos de empresas.

Finalmente, en relación con la supresión de los incentivos fiscales a determinadas actividades económicas, el CES entiende que, más allá del debate, que no se ha sustanciado, sobre la eficiencia relativa de este instrumento, la eliminación de estos beneficios fiscales debiera haber ido acompañada de una explicación más intensa en la Memoria al tiempo que de un compromiso gubernamental de impulso de políticas activas y programas de gasto dirigidos a apoyar las actividades empresariales que hasta ahora recibían un trato fiscal ventajoso, prestando especial atención en garantizar el acceso de las Pymes.

C) A los Impuestos sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio

El Anteproyecto de Ley introduce también modificaciones parciales de las Leyes de los Impuestos sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Sin embargo, dichas modificaciones no son valoradas por el CES, en la medida en que se trata de meros ajustes técnicos derivados de los cambios introducidos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre Sociedades.

V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social estima adecuado remitir las conclusiones de este Dictamen a las

que se derivan en cada caso concreto de lo expresado en sus observaciones generales y particulares.

Madrid, 2 de marzo de 2006

V.º B.º El Presidente
Jaime Montalvo Correa

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DEL GRUPO SEGUNDO

Los consejeros del Grupo segundo, integrado por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, presentan un voto particular al Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de No Residentes y sobre el Patrimonio, aprobado por el Consejo en sesión del 2 de marzo de 2006, en los siguientes términos:

A) Al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

Previsión social complementaria

Los cambios que el Anteproyecto contempla en materia de tratamiento fiscal de los diversos instrumentos de previsión social complementaria (planes y fondos de pensiones y seguros de vida) suponen una modificación radical que, a juicio del Grupo segundo, son totalmente rechazables porque tendrán consecuencias negativas irreparables para la consolidación de un sistema que es el más importante de la previsión social complementaria, tanto porque constituye uno de los compromisos sobre el que se sustenta el Pacto de Toledo para el mantenimiento del sistema de pensiones, como porque España está aún muy lejos de alcanzar los niveles de desarrollo en esta materia de los países de nuestro entorno.

Las modificaciones, además, van más allá del estricto marco fiscal, ya que se procede a modificar la regulación sustantiva, la Ley de Planes y fondos de pensiones. El marco de una reforma fiscal no es el adecuado para abordar cuestiones tan trascendentes como un cambio en los sistemas de previsión social complementaria.

Los elementos negativos más relevantes que, en opinión del Grupo segundo, incluye la reforma en relación con los planes y fondos de pensiones son:

1. Limitación de las aportaciones máximas con derecho a deducción a través de la reducción de los límites generales, la supresión de los límites incrementados para determinados contribuyentes y la supresión de la compatibilidad entre aportaciones individuales y al sistema de empleo, con límites independientes.
2. Eliminación de los incentivos fiscales aplicables a aquellos instrumentos que no tengan prevista, de un modo exclusivo, la prestación en forma de renta vitalicia. Los cambios no sólo suponen la eliminación de la reducción del 40 por 100 para las prestaciones en forma de capital, sino que todos aquellos que no tengan prevista, de modo exclusivo, la prestación en forma de renta vitalicia quedarán sometidos a doble imposición, en la medida en que no sólo no resultan deducibles de la base imponible las aportaciones o contribuciones imputadas sino que el Anteproyecto tampoco prevé que la inclusión de las prestaciones en la base imponible se efectúe previa minoración de las aportaciones efectuadas.

Tributación del ahorro

La elevación del tipo impositivo de determinadas rentas del ahorro del 15 por 100 al 18 por 100 supone un peligro para la permanencia de los inversores, que buscarán optimizar fiscalmente su inversión y ello determinará una deslocalización del ahorro hacia aquellos países de menor tributación; no olvidemos que hoy en día el ahorro no tiene ningún obstáculo para moverse y que se dirige siempre a los países de mayor rentabilidad financiero-fiscal.

En opinión del Grupo segundo, el aumento del tipo supone un factor disuasorio para los potenciales inversores que pretendieran invertir en España en el futuro lo que, sin duda, tendrá fatales consecuencias en nuestro nivel productivo y competitivo. El Grupo segundo considera que hay que ser siempre muy prudente con este tipo de

modificaciones pues, aunque pudiera pensarse que un aumento de tan sólo tres puntos porcentuales no tenga gran alcance, hay que tener en cuenta que el 15 por 100 es el tipo que actualmente nos hace competitivos respecto de los demás sistemas tributarios.

Dividendos

La eliminación de la deducción por doble imposición de dividendos supone una contradicción respecto del objetivo invocado de la reforma de alcanzar la «neutralidad fiscal» de los productos del ahorro.

El Grupo segundo no considera que sea neutral el tratamiento fiscal de una renta sometida a doble imposición con el tratamiento fiscal del resto de rentas del ahorro, que no están sometidas a doble imposición.

Los dividendos tributan en el Impuesto sobre Sociedades de la sociedad, en primer lugar, y luego otra vez en el IRPF del socio, de tal modo que la equiparación del tipo impositivo en el IRPF de los dividendos al del resto de rentas del ahorro no supone la neutralidad, sino todo lo contrario, ya que no se tienen en cuenta en ningún momento que esta renta del ahorro ya ha tenido una tributación previa.

En opinión del Grupo segundo, esta reforma representa una penalización del ahorro que se destina al capital de riesgo que, por sus características, siempre ha merecido un tratamiento fiscal más favorable.

Vivienda

En relación con las modificaciones en el tratamiento de la vivienda, resulta sorprendente la eliminación de los porcentajes incrementados de deducción pues ésta afecta a aquellos contribuyentes de rentas más bajas y el Gobierno, en numerosas ocasiones, ha explicado que uno de sus objetivos principales es el facilitar el acceso a la vivienda de los jóvenes; esta medida supone un obstáculo más para el acceso a la vivienda en propiedad por parte de los jóvenes, por lo que el Grupo segundo considera imprescindible que continúen los porcentajes incrementados en los términos actuales.

Por otra parte, cabe señalar que la neutralidad invocada en la reforma obligaría a que los rendimientos del capital inmobiliario fueran tratados de idéntico modo a los rendimientos del capital mobiliario, debiendo formar parte de la base imponible del ahorro. La inversión en inmuebles para su arrendamiento (arrendamiento de locales, de viviendas, terrenos, etc.) es una forma de ahorro más para el contribuyente, como lo es la inversión en participaciones en fondos propios de entidades o en cesión de capitales a terceros, o en operaciones de capitalización, contratos de seguro de vida o invalidez y de imposición de capitales, salvo cuando dicho arrendamiento se realiza como actividad empresarial.

Otros aspectos

Por último, además de los aspectos particulares que hemos señalado nos gustaría destacar que la anunciada reforma no se ha limitado a modificar los artículos del impuesto necesarios para articular los cambios de fondo en el esquema del impuesto.

En efecto, esta reforma contiene varias modificaciones que nada tienen que ver con los objetivos anunciados, sino que responden a ajustes técnicos de cuestiones que no eran pacíficas en su interpretación y que el Gobierno ha aprovechado para retocar.

No cabe duda de que es legítimo que el Gobierno proponga la introducción de este tipo de modificaciones en una reforma fiscal, pero el Grupo segundo considera que estas modificaciones deberían de hacerse de un modo más transparente e imparcial; por una parte, las reformas aparecen sin ninguna justificación ni explicación y, por otra parte, resulta curioso que todos los retoques técnicos que se realizan son a favor de la Administración, pero nunca de los contribuyentes. Nos referimos a cuestiones como la sustitución del criterio de caja por el criterio de devengo en la determinación de los rendimientos del capital inmobiliario; a la rebaja en 10 puntos porcentuales del descuento máximo que puede realizar la empresa a sus trabajadores, en las compras de bienes o servicios que éstos realizan a la propia empresa, para que no se considere que hay re-

tribución en especie; la eliminación de la duplicación del límite máximo de la cantidad a la que se aplica la reducción del 40 por 100 en rendimientos derivados de determinadas opciones sobre acciones; etc.

En cambio, no se han abordado reformas relativas a otras cuestiones puestas de manifiesto en la aplicación del impuesto que provocan disfunciones claramente perjudiciales para el contribuyente y que, incluso han merecido en ocasiones reproches por parte de instituciones como el Consejo para la Defensa del Contribuyente. Por poner un ejemplo, cabe reseñar la discriminación en el tratamiento fiscal de las indemnizaciones por despido en los expedientes de regulación de empleo.

B) Al Impuesto sobre Sociedades

En opinión del Grupo segundo, las reformas del Impuesto sobre Sociedades contenidas en el Anteproyecto no sólo no se corresponden con las peticiones que de forma unánime se dirigen al Gobierno por parte de los expertos y de las organizaciones empresariales sobre la necesidad urgente de reducir la carga fiscal que soportan las empresas españolas, como instrumento indispensable para paliar la progresiva pérdida de competitividad de nuestra economía, sino que un análisis detallado de las mismas permite albergar fundadamente la sospecha de que actúan en la dirección contraria.

1. Las medidas más relevantes en materia de Impuesto sobre Sociedades son, conjuntamente, las que afectan a los tipos impositivos y a las deducciones en la cuota.

El Grupo segundo considera que acometer, como hace el Anteproyecto, la reducción de los tipos impositivos (de los que el general del 35 por 100 es el más alto entre los países de la Unión Europea) de forma gradual para llegar al 30 por 100 en el año 2011, no es, desde luego, lo que esperaba el mundo económico y empresarial, ni lo deseable para el devenir de la economía española.

Pero es que la simultánea reducción, hasta su supresión en 2011, de todas las deducciones

establecidas para incentivar la realización de actividades empresariales, como la investigación, la innovación, la internacionalización o el fomento de las tecnologías de la información y de la comunicación, constituye un nuevo obstáculo a las posibilidades de la economía española de superar el atraso que perjudica su competitividad en relación con los países más desarrollados.

En opinión del Grupo segundo, el resultado conjunto de tales reformas, lejos de reducir la presión fiscal sobre las empresas, la aumentará. Así, al menos, se desprende de las cifras. Si, como se viene repitiendo desde el Ministerio de Economía y Hacienda, el tipo medio efectivo del Impuesto sobre Sociedades es muy inferior al 30 por 100 (se ha llegado a hablar del 25 y hasta del 23 por 100; el mecanismo actual de corrección de la doble imposición sobre los dividendos en el IRPF, presupone un tipo medio efectivo del 28,57 por 100 en el Impuesto sobre Sociedades), no parece existir reducción de carga fiscal cuando el objetivo de la reforma es llegar a un tipo nominal del 30 por 100 coincidente con el efectivo al haber desaparecido los factores (las deducciones en la cuota) que provocan la diferencia entre uno y otro.

El Grupo segundo tiene la impresión de que la reforma pretende sólo un cambio de imagen del Impuesto sobre Sociedades (un tipo general tan elevado produce mal efecto en los potenciales inversores extranjeros y en las estadísticas internacionales), sin reducción de la recaudación sino, más bien, aumentándola.

2. La supresión total e indiscriminada de todos los incentivos fiscales puede tener un efecto muy negativo para la actividad empresarial, especialmente en aquellos campos en los que la economía española es más deficitaria: I+D+i, internacionalización, tecnologías de la información y de la comunicación, protección del medio ambiente, etc. Aparte de sus consecuencias disuasorias para inversores extranjeros que han establecido o tenían previsto establecer en España centros de investigación, estimulados por el atractivo del régimen fiscal de incentivos a I+D vigente en nuestro país.

Los incentivos a las actividades privadas de I+D, por su carácter horizontal y por estar dirigidos a la consecución de los objetivos de la Agencia de Lisboa no presentan contraindicación alguna desde el punto de vista de la normativa europea sobre ayudas de Estado.

La sustitución de las deducciones fiscales por otro tipo de medidas de apoyo, que la Memoria del Anteproyecto propone, aunque sin concretarlas, no puede considerarse satisfactoria ni efectiva. Si se trata de subvenciones (y no parece que existan otras alternativas), su obtención por parte de las empresas presenta serios inconvenientes: dependen de la coyuntura presupuestaria a corto plazo, cuando los proyectos se plantean a medio y largo plazo; carecen de automatismo que en su aplicación ofrecen los incentivos fiscales, quedando sujetas a la discrecionalidad de los organismos concedentes; se pierde la confidencialidad que requiere todo proyecto de esta naturaleza; y su ejecución debe adaptarse a las exigencias administrativas en lo relativo a los plazos, cuando las necesidades de las empresas suelen aconsejar una gran flexibilidad en la toma de decisiones.

3. El Grupo segundo considera que la supresión de algunas deducciones resulta sorprendentemente contradictoria con medidas adoptadas en el propio Anteproyecto o en otras disposiciones.

Tal es el caso de la deducción por aportaciones empresariales a planes de previsión social empresarial, que el Anteproyecto crea y suprime. En efecto, se modifica el artículo 43 de la Ley del Impuesto para extender el derecho a la deducción por contribuciones empresariales a planes de pensiones del sistema de empleo, a aquéllas que efectúen las empresas a la nueva figura de los planes de previsión social empresarial, una forma específica de seguro de vida colectivo que el Anteproyecto establece como alternativa para la instrumentación de los compromisos de previsión social de las empresas. Pero esta deducción es, al mismo tiempo, suprimida en virtud de la disposición derogatoria que afecta a todas las deducciones en la cuota vigentes en la normati-

va del impuesto y que tiene lugar, como ha quedado expuesto anteriormente, de forma escalonada hasta su completa desaparición en el año 2011.

El Grupo segundo considera más grave aún el caso de la deducción por inversiones medioambientales con ocasión de la adquisición de nuevos vehículos de transporte por carretera. Esta deducción ha sido objeto de un acuerdo reciente del Gobierno con los respectivos sectores empresariales, en virtud del cual, se eleva su importe un 20 por 100; en tal sentido, ya ha sido aprobado y remitido a las Cortes el correspondiente Proyecto de Ley. Paradójicamente, parece que va a tener lugar la tramitación simultánea de dos Proyectos de Ley contradictorios: uno que eleva la deducción un 20 por 100 y otro que la reduce un 20 por 100, suprimiéndola finalmente en un plazo de 5 años.

4. La supresión de la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios, como una más de las que se suprimen, carece de justificación (o, al menos el Anteproyecto se abstiene de darla). Esta deducción no constituye un incentivo para la realización de determinadas actividades por parte de las empresas, sino que se trata de un mecanismo técnico para conseguir (a condición de reinversión), que las plusvalías con más de un año de generación, obtenidas por las personas jurídicas tributen al mismo tipo impositivo que las obtenidas por las personas físicas. Una distinción entre la tributación de las plusvalías a corto y a largo plazo, totalmente lógica y que existe en la mayor parte de los sistemas tributarios. Por eso no se entiende la eliminación de la deducción, a la que se hace desaparecer como una más de lo que se ha denominado la «maraña».

En el Anteproyecto, las plusvalías reinvertidas son tratadas, por primera vez desde que existe el Impuesto sobre Sociedades con tal denominación, como rentas ordinarias, sin ningún tipo de mejor tratamiento. Ese mejor tratamiento, que ha pasado por diversas modalidades, ha tenido siempre el mismo fundamento: el estímulo al mantenimiento de la capacidad productiva de la empresa.

Posiblemente se considere demasiado ambiciosa la pretensión de que todas las plusvalías tributen en el Impuesto sobre Sociedades al mismo tipo reducido que en el IRPF sin condición de reinversión (aunque el derecho comparado ofrece variados ejemplos en tal sentido), pero negar el tratamiento a las plusvalías reinvertidas supone un cambio radical y perjudicial para las empresas y para la economía en general, que choca frontalmente con los principios que han inspirado siempre la fiscalidad de las rentas extraordinarias.

5. La derogación del régimen especial de las sociedades patrimoniales merece comentario aparte. El Anteproyecto no ofrece explicación

alguna de esta supresión, cuyas principales consecuencias van a ser la minoración del tipo impositivo (desde el 40 por 100 actual), salvo para las plusvalías generadas en plazo superior a un año, que tributan actualmente al 15 por 100.

Sorprende la eliminación de esta figura (que había sido creada en 2002 para sustituir al derogado régimen de transparencia fiscal interna) y, a juicio del Grupo segundo, resulta decepcionante que no se establezca un plazo para poder optar por la disolución y liquidación sin coste fiscal de estas sociedades, al igual que se hizo para las transparentes en 2002.

Madrid, 2 de marzo de 2006

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DEL GRUPO TERCERO DOÑA ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ-MONGE, DON CLAUDIO CABALEIRO VILLANUEVA, DON MARCOS DE CASTRO SANZ, DOÑA MARÍA DEL CARMEN COBANO SUÁREZ, DON JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ-GIL DE BERNABÉ, DON JUAN GUALDA NAVAS, DON FÉLIX MARTÍN GALICIA, DON JUAN MORENO RODRÍGUEZ, DON EDUARDO NAVARRO VILLARREAL, DON JUAN ANTONIO PEDREÑO FRUTOS Y DON JOSÉ ANTONIO SUÁREZ-LLANOS RODRÍGUEZ

Referida a IRPF. Sobre los sistemas complementarios de pensiones

Persiste en el texto del Anteproyecto de Ley, la situación de desequilibrio fiscal entre las mutualidades de previsión social y otras instituciones que realizan la misma función. Se sigue sin permitir que las aportaciones a mutualidades de previsión social, realizadas por cualquier trabajador reduzcan la base imponible del impuesto, a diferencia de lo que ocurre con otros instrumentos de previsión social, como son los planes de pensiones o los planes de previsión asegurados. Lo que provoca un desequilibrio competitivo inexplicable.

Referida al Impuesto sobre Sociedades

Al plantearse en el Anteproyecto de Ley, objeto de estudio, la reducción del tipo de gra-

vamen general en el Impuesto sobre Sociedades, en cinco puntos porcentuales, se olvida de mantener el diferencial existente entre las sociedades de capital tradicionales y las diversas figuras de la economía social (cooperativas, mutualidades de previsión social...). Diferencial apoyado en el carácter asociativo con función social de estas empresas y organizaciones; según se reconoce en la Ley 20/1999, de 19 de diciembre, sobre el Régimen fiscal de las cooperativas. Igualmente este diferencial se apoya en el mandato constitucional, que pide a los poderes públicos legislar a favor de este tipo de empresas con claro fin social y promotoras del acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

Madrid, 2 de marzo de 2006