

---

## LAS REFORMAS FISCALES DE AGOSTO

Dr. Luis M. Alonso González

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario UB/ CEFIT

*Lejos de lo que cabría esperar de un mes de agosto normal y corriente, el de este año pasará a la historia como aquel en el que por vez primera se reformó en profundidad la Constitución Española, y precisamente en materia financiera. Pero aparte de este hecho tan significativo, no se puede negar que el mes, y aquí incluiríamos los últimos días de julio, han reportado cambios notables en materia fiscal. Vamos a hacer una crónica de todos ellos partiendo de la base de que en algunos casos, desde el Colegio de Gestores Administrativos de Catalunya, ya se ha hecho llegar al colectivo amplia y puntual información.*

### **1. IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS**

A) Mediante su art. 14, el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, introdujo un nuevo supuesto de ganancia patrimonial exenta en el IRPF. Nos referimos a la nueva letra d) del art. 33.4 de la Ley del impuesto. Así, desde el jueves 7 de julio, rige una exención relativa a las ganancias puestas de manifiesto con ocasión de la transmisión de acciones o participaciones en empresas de nueva o reciente creación. De este modo, el Gobierno abre una nueva vía de financiación a las empresas al permitir allegar nuevos capitales mediante la venta de acciones sin tributar.

Sin embargo, el nuevo art. 33.4.d) debe ponerse en relación con la Disposición Adicional Trigésima Tercera de la misma Ley 35/2006, introducida por el mismo art. 14 del RD Ley 8/2011. Esta Disposición caracteriza con gran profusión de detalle diversos aspectos que deben concurrir para poder aplicar la exención y que, resumidamente, vendrían a ser los siguientes:

a) El valor total de adquisición de las acciones o participaciones no puede exceder de 25.000 €/año o 75.000 €/entidad por período trienal, pues se exige una permanencia de la titularidad en el contribuyente de al menos tres años.

b) Se tratará de SA, SL, SAL o SRL, no cotizadas, que desarrollen una actividad económica y no de mera gestión patrimonial, debiendo contar con persona contratada (contrato laboral a jornada completa) y fondos propios no superiores a 200.000 €.

---

c) El contribuyente será socio de la sociedad pero no podrá tener ninguna otra relación ni laboral ni mercantil con la misma. No podrá tener, por si mismo o junto a parientes y cónyuge, más del 40% del capital social o de los derechos de voto.

d) Rige a partir de la entrada en vigor de la reforma para sociedades que se constituyan o bien que amplíen capital.

e) Se excluye, entre otros supuestos, utilizar para la adquisición el saldo de la cuenta ahorro-empresa y transmitir las acciones a entidades vinculadas o a paraísos fiscales.

B) En la Disposición Final Novena de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social hallamos un nuevo beneficio fiscal para el IRPF: una reducción en la base imponible compatible con las reducciones ya existentes sobre aportaciones a Planes de Pensiones y otros sistemas de previsión social (nuevos arts. 51.5, 52.1.b, y Disposición Adicional Sexta de la Ley 35/2006). De tal modo, en el caso de seguros colectivos de dependencia en los que el tomador del seguro sea exclusivamente la empresa y la condición de asegurado y beneficiado corresponda al trabajador, las primas satisfechas por la empresa en virtud de estos contratos de seguro e imputadas al trabajador tendrán un límite de reducción propio e independiente de 5.000 €/año.

Sin embargo, esta reforma no entrará en vigor hasta el 1 de enero de 2013.

## **2. IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES**

El RD Ley 8/2011 (art. 15) ha ampliado el plazo de la deducción en producciones cinematográficas (art. 38.2 LIS) un año más, de modo que no termina el 1 de enero de 2012 sino un año más tarde. Sin embargo, no hay duda de que las modificaciones más relevantes atinentes a este impuesto son las efectuadas mediante el Real Decreto Ley 9/2011, de 19 de agosto, en vigor desde el día 20. Así, con efectos para los ejercicios 2011, 2012 y 2013, se ha incrementado el importe del pago fraccionado de las grandes empresas (modalidad del art. 45.3 LIS) y se les impone una dilatación en el tiempo en la compensación de bases imponibles negativas y también en la deducción del fondo de comercio financiero en entidades no residentes. Claramente, se trata de medidas que afectan a grandes y muy grandes empresas españolas, que, ciertamente, pueden no implicar una subida de la tributación si se adopta una perspectiva temporal prolongada, y que, al final, lo que permiten a corto plazo es lucir mejores cifras en la recaudación del impuesto de forma inmediata aunque esto no sea otra cosa que una victoria pírrica y aparente. La búsqueda denodada del efecto estadístico, el maquillaje descarado de las cuentas públicas y el afán por la recaudación inmediata evidencian las fortísimas tensiones que atraviesa la Hacienda Pública a tono con un verano de turbulencias financieras inimaginables y casi podríamos decir que interminables.

---

Aunque se ha informado hasta la saciedad ya sobre el contenido de estas medidas no podemos dejar de aportar una mínima información sobre las mismas.

En materia de pagos fraccionados, el art. 9 del RD Ley 9/2011 viene a establecer tres modalidades cuantitativas según el volumen de operaciones de las empresas (concepto del art. 121 de la Ley del IVA):

- a) A las empresas de menos de 20 millones de euros de facturación no les varía el tipo de 5/7 del tipo de gravamen, que es el que viene rigiendo por establecerlo la Ley de Presupuesto (art. 73 de la Ley 39/2010).
- b) A las empresas de entre 20 y 60 millones de facturación, el tipo sube a los 8/10 del tipo.
- c) A las empresas de más de 60 millones de euros de facturación, les corresponde un tipo de 9/10 del tipo de gravamen.

Un sistema similar de escalado se pone en práctica para regular la compensación de bases imponibles negativas. En este caso, además de la previsión que hace el RD Ley 9/2011, se modifica la redacción de la LIS (art. 25.1 y nueva Disposición Transitoria Trigésimo Quinta). Sobre la base de que el plazo de compensación se amplía de 15 a 18 años, la norma de agosto viene a limitar la cuantía de las pérdidas a compensar en función del tamaño de la empresa bajo la premisa de que las empresas muy grandes tendrán más dificultades para compensar que las pequeñas, idea que mucho nos tememos no guarda especial sintonía con el principio de capacidad económica puesto en relación con el principio de igualdad tributaria. Lo cierto es que el panorama que se dibuja es este:

- a) Las empresas con volumen de operaciones inferior a 20 millones de euros no se ven afectadas por estos cambios; luego, para ellas la reforma es netamente positiva pues sí tienen derecho al plazo ampliado de compensación.
- b) Las empresas con un volumen entre 20 y 60 millones de euros tienen como límite el 75% de la base imponible previa a la compensación.
- c) Las empresas con un volumen superior a 60 millones ven elevado el límite al 50% de la base imponible previa a la compensación. Evidentemente, alargar el plazo de compensación cuando la base queda tan mermada puede suponer que surjan casos en los que las pérdidas no lleguen a ser completamente compensadas.

Finalmente, con carácter temporal (2011, 2012 y 2013) pero sin discriminar unas empresas de otras se convierte la deducción del 5% anual que establecía el art. 12.5 como importe de la deducción del fondo de comercio financiero en entidades no residentes en un porcentaje mucho más reducido: un 1% (art. 9.Primer.Tres RD Ley 9/2011).

---

### **3. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO**

En un sentido inverso, la Disposición Transitoria Cuarta del RD Ley 9/2011 le ha dado una buena noticia al contribuyente, aunque sea un tanto efímera. Como ya es sabido, se ha estipulado una rebaja del tipo del 8% al 4% para la compra de vivienda nueva. Sin embargo, como anunciábamos, es una medida de muy corto recorrido porque termina su vigencia a 31 de diciembre de este año. En cualquier caso, en estos momentos, se están intentando aclarar las diversas dudas que surgen en torno a qué tipo de operaciones y de inmuebles pueden beneficiarse de la rebaja. La publicación puntual de estudios monográficos sobre estos temas en la página web del COGAC nos exime, de momento, de descender a mayores detalles. Más nos interesa poner de manifiesto que si, como parece, las Comunidades Autónomas no toman medidas de similar tenor para reducir los tipos del Impuesto sobre Transmisiones que grava la venta de viviendas usadas se abrirá durante un tiempo una fuerte brecha fiscal en el tratamiento que reciben viviendas nuevas y viviendas usadas. Piénsese que en Cataluña el tipo de ITP se sitúa en el 8% y en alguna Comunidad es incluso más elevado, como es el caso de Extremadura donde sube al 10%. En definitiva, sólo determinados promotores y la banca van a disfrutar de esta medida con plenitud, al margen, claro está, de los afortunados compradores.

### **4. NORMAS TRIBUTARIAS AUTONÓMICAS**

A finales de julio se aprobaron la Ley de Presupuestos de Catalunya para 2011 (Llei 6/2011, de 27 de julio) y la ley de acompañamiento (Llei 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras). En ambas normas encontramos disposiciones de naturaleza tributaria que conviene conocer.

Como a menudo sucede se actualizaron las tarifas y algunos otros aspectos de tributos propios como el canon del agua, las tasas autonómicas, el gravamen de protección civil o el canon sobre la disposición del desperdicio de los residuos municipales. Pero también se ejerció la capacidad normativa en relación con tributos cedidos del Estado. Así, en sentido aclaratorio se indica el concepto de familia numerosa a efectos de la deducción por alquiler de vivienda en el IRPF y se adapta la deducción por pago de intereses de préstamos para estudios de máster y doctorado (arts. 49 y 51 Llei 7/2011); se eleva el porcentaje de la deducción por inversión habitual regulada en el art. 1.2 de la Llei 31/2002 al 7,5% con carácter general y al 15% cuando se trate de obras de adecuación de la vivienda habitual de personas con discapacidad (art. 50 de la Llei 7/2011), si bien se prevé un régimen transitorio en la Disposición Transitoria Sexta de la Llei 7/2011.

En el marco del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se introduce una modificación en la regulación de la reducción por imposición decenal (art. 29.3 de la LLei 19/2010) por Llei 7/2011 (art. 54).

---

Volviendo a los tributos propios, concretamente de dos normas establecidas por la LLei 26/2009, la LLei 7/2011 modifica la regulación de la deducción por inversión de “business angel” para hacerla más atractiva al mejorar porcentajes de deducibilidad y márgenes (art. 52) y, en la misma línea, aunque muy puntualmente, también se mejora un pequeño aspecto de la deducción por inversión en entidades que coticen en el segmento de empresas en expansión del Mercado Alternativo de la Bolsa (art. 53). La misma norma legal, mediante su Disposición Adicional Primera, decide suspender por dos años la exigencia del canon sobre la deposición controlada de los residuos de la construcción regulado en la LLei 8/2008.

## **6. REFORMA CONSTITUCIONAL**

Salvo improbables cambios a su paso por el Senado, a estas alturas ya podemos dar por seguro que nuestra Constitución va a experimentar por vez primera desde su aprobación el 29 de diciembre de 1978 una reforma de calado. Es cierto que, anteriormente, el 27 de agosto de 1992, su art. 13.2 fue objeto de una pequeña reforma que permitió gozar del sufragio pasivo a los extranjeros. Pero no lo es menos que la actual reforma es mucho más profunda y que se produce en un momento histórico crucial.

En cualquier caso, la reforma que se está gestando de forma acelerada es importante por muchos aspectos y su repercusión política y social así lo pone de manifiesto. Sin entrar en valoraciones políticas, sí se puede decir que ni lo que añade el nuevo art. 135 era preciso decirlo en la Constitución ni, en sentido contrario, es tan malo que lo haya hecho. Queremos decir que nos topamos con una redacción técnicamente deficiente, sustantivamente reiterativa y en exceso extensa. Es decir, se dicen muchas cosas que no es preciso plasmar en un texto constitucional y menos aun del modo en que se dicen. Pero, en sentido opuesto, no es en absoluto perverso plasmar el principio de estabilidad presupuestaria en una Constitución y, menos aún, que éste sujete a todos los niveles de Administración territorial pues no hay menoscabo en la autonomía financiera de los entes distintos del Estado en la medida en que en la jurisprudencia constitucional hallaríamos muy sólidos y variados argumentos para desarticular muchas de las críticas que desde esa posición se están vertiendo. Probablemente, algunas reacciones responden al temor, fundado, de que la autonomía de gasto se vea limitada directamente desde la Constitución, lo cual, en épocas - de duración ya indeterminable - caracterizadas por el descenso de ingresos fiscales equivale a tener que replantear el modelo de gasto practicado hasta el momento.

Pero, antes de proseguir, veamos el artículo en cuestión:

*“1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

*2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

---

*Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*

*3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.*

*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

*5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

*a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*

*b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*

*c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

*6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.*

Debe advertirse que el principio de estabilidad presupuestaria no es, desde luego, novedoso en nuestro ordenamiento financiero. En 2001, el Gobierno Aznar, tras el ingreso de España en la Unión Económica y Monetaria, satisfecho por haber conseguido equilibrar nuestras cuentas en tiempo record y por delante de otros países europeos con economías mucho más ordenadas y eficientes, decidió consagrar legalmente esta regla de buen gobierno de las finanzas públicas positivizándola en la Ley 18/2001 de Estabilidad Presupuestaria. Esta ley y su homóloga orgánica para las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 5/2001), estatuyeron un criterio rígido de la estabilidad presupuestaria que fue relajado por el presidente Zapatero en 2006 (ley 15/2006 y Ley Orgánica 3/2006) admitiendo escenarios de plurianualidad que permitían amortiguar déficits con beneficios a lo largo de los años. Parece que ese ente perverso e indeterminado pero terriblemente poderoso que atiende a la abstracta

---

denominación de “los mercados” se ha llevado por delante estos últimos planteamientos y ha forzado la introducción de la regla de la estabilidad presupuestaria en la propia Constitución y sin los márgenes de apreciación de los que se venía gozando en la última etapa. Dicho esto, en nuestra opinión, no es desacertado incluir este principio como uno más de los que, con carácter técnico, sujetan a la institución presupuestaria (como los de anualidad, unidad o especialidad, por ejemplo) pero, en tal caso, hubiera bastado con añadir un apartado más, el octavo, al art. 134 CE que es el precepto en el que se encuentra principalmente la materia presupuestaria constitucionalizado. Por el contrario, el art. 135 es el precepto que tradicionalmente venía regulando la escasa normativa que con rango constitucional contemplaba la deuda pública. Ese precepto, desde el alumbramiento mismo de la Constitución, ya recogía expresamente, con rango constitucional, por tanto, el compromiso del Estado para pagar los intereses de la deuda pública y devolver el capital. Que el nuevo art. 135.3 agregue que el pago de los intereses y el capital “gozará de prioridad absoluta” no deja de ser un pleonasma que evidencia inseguridad en el mensaje mismo que se quiere transmitir. La autoimposición de esta regla, sin duda tranquilizadora para cualquier acreedor, evidentemente, debía ampliarse a todo tipo de administraciones, ahora que muchas entidades locales y algunas autonomías evidencian flaqueza en su solvencia financiera. Pero, posiblemente, estas dos reformas que comentamos hubieran bastado junto con una remisión a una ley orgánica que regulara otros extremos, como hace el art. 157.3 con las finanzas autonómicas.

La sumisión expresa, casi vergonzante, a instancias supranacionales era de todo punto innecesaria. Así sucede cuando el nuevo 135.2 vincula a España a lo que decida la Unión Europea en materia de déficit estructural y el 135.3 hace lo mismo en lo tocante al volumen de deuda pública. Por otro lado, la introducción de una terminología de naturaleza técnica es impropia de un texto constitucional. Hoy no existe una definición jurídica de lo que es “déficit estructural”, por ejemplo. Esas y muchas de las cuestiones que recogerá el art. 135 podían y debían haber sido abordadas solamente en una ley orgánica de desarrollo, por lo demás, modificable cuando así hubiera resultado aconsejable.

A la vista está que nuestra Constitución perderá calidad jurídica y ganará bien poco con una maniobra teatral cuya efectividad está muy lejos de estar clara.

***Barcelona, 5 de septiembre de 2011***