

Una panorámica de los cuatro paquetes de reformas fiscales implementadas en 2012

José Félix Sanz-Sanz*

Desiderio Romero-Jordán**

1. Introducción

El Gobierno resultante de las elecciones celebradas el pasado 20 de noviembre de 2011 ha implementado en menos de un año cuatro paquetes de reformas fiscales. Estas reformas han afectado a la práctica totalidad de las figuras tributarias aunque, no obstante, la figura tributaria que más cambios normativos ha sufrido en tan corto período de tiempo es el Impuesto de Sociedades. El motivo de estas sucesivas reformas, cuya discusión constituye el objetivo de este artículo, ha sido cumplir con los objetivos de déficit público. El primer paquete de medidas fue aprobado por el Partido Popular inmediatamente después de que llegara al poder tras las elecciones de 20 de noviembre de dicho año (Real Decreto-ley 20/2011 de 30 de diciembre de 2011). Tales cambios impositivos fueron tomados con carácter de urgencia para acortar el fuerte desfase existente entre el déficit previsto por el anterior Gobierno (6%) y las primeras estimaciones del nuevo que lo situaban en el 8,5%. El segundo de estos paquetes fue incorporado en los Presupuestos del Estado de 2012. No obstante, dado que el presupuesto de 2012 fue finalmente aprobado en junio de ese mismo año, los cambios impositivos se tramitaron con carácter de urgencia mediante el Real Decreto-ley 12/2012 de 30 marzo. Los cambios incorporados en esta norma han afectado fundamentalmente al Impuesto de Sociedades. El tercer paquete fiscal se aprobó mediante el Real Decreto-ley 20-2012 de 13 de julio que, entre otras medidas, incorporó la elevación de los tipos de IVA y la supresión de la deducción por compra de vivienda habitual. Esta reforma fiscal se produjo tras la reunión del Consejo del ECOFIN de

* Universidad Complutense de Madrid.

** Universidad Rey Juan Carlos.

10 de Julio que recomendó diversas actuaciones para profundizar en el proceso de consolidación fiscal. El último conjunto de modificaciones impositivas son las que incorpora el Proyecto de Presupuestos del Estado de 2013.

2. Los cambios impositivos de diciembre de 2011

El cambio impositivo más relevante incluido en el Real Decreto-ley 20/2011 de 30 de diciembre de 2011 (con efectos en el ejercicio 2013) fue el aumento de los tipos marginales del Impuesto Personal sobre la Renta (IRPF). Tales cambios afectaron a la tarifa estatal vigente en las comunidades autónomas de Régimen Común –todo el territorio español excepto las comunidades de País Vasco y Navarra que gozan de autonomía fiscal en lo que respecta al IRPF–. Este gravamen complementario estará vigente en los años 2012 y 2013 aunque existen presiones desde la Comisión Europea para su extensión en el tiempo. Como se puede ver en la cuadro 1, el aumento de tipos ha afectado tanto a las rentas del ahorro como al resto de rentas gravables. El incremento en los tipos marginales varía desde los 0,75 puntos aplicables a las rentas inferiores a 17.707,2 euros y los siete puntos para rentas superiores a 300.000,2 euros. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que las rentas de los contribuyentes residentes en las comunidades autónomas de Régimen de Común estarán sometidas tanto a los tipos estatales como a los autonómicos aprobados en cada región¹. Las estimaciones reco-

¹ Una descripción detallada de las tarifas de IRPF, estatales y autonómicas, vigentes en 2013 en las comunidades de Régimen Común puede encontrarse en Sanz-Sanz y Romero-Jordán (2012).

Cuadro 1

INCREMENTO EN LOS TIPOS MARGINALES DE IRPF VIGENTES EN 2012 Y 2013 (TARIFA ESTATAL)

Base liquidable general			Base liquidable del ahorro		
A partir de euros	Tipo marginal aplicable	Δ porcentual del tipo marginal	A partir de euros	Tipo marginal aplicable	Δ porcentual del tipo marginal
0,00	12,75	0,75	0,00	10,50	1,0
17.707,20	16,00	2,00	6.000,00	12,50	2,0
33.007,20	21,50	3,00	24.000,00	13,50	3,0
53.407,20	25,50	4,00			
120.000,20	27,50	5,00			
175.000,20	29,50	6,00			
300.000,20	30,50	7,00			

gidas en el Proyecto de Presupuestos del Estado reflejan que este gravamen complementario generará en 2013 un montante de 1.772 millones de euros adicionales.

Adicionalmente, cumpliendo con su promesa electoral, el Gobierno recuperó la deducción por compra de vivienda habitual con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2011. Previamente, los Presupuestos del Estado de 2011 habían eliminado esta deducción para las compras de vivienda efectuadas desde el 1 de enero de dicho año por contribuyentes cuya base imponible fuera superior a 24.107,20 euros –para el resto de contribuyentes la cuantía de la deducción disminuía con el nivel de renta siendo la cuantía máxima de 9.040 euros cuando la base imponible fuese igual o inferior a 17.707,20 euros. Siguiendo las recomendaciones de las autoridades comunitarias, el Proyecto de Presupuestos del Estado de 2013 ha incorporado la eliminación de la deducción por inversión en vivienda habitual para las compras efectuadas a partir del 1 de enero de 2013. El gobierno estima que la supresión de este incentivo aportará ingresos extra en el IRPF por valor de 430 millones de euros.

La norma contempla también un aumento transitorio del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) para los ejercicios 2012 y 2013. El IBI es un impuesto directo que grava la propiedad de bienes inmuebles como viviendas, garajes o locales comerciales. La recaudación de este impuesto constituye uno de los pilares fundamentales de la financiación de los ayuntamientos en España. Para mejorar su financiación, el Gobierno introdujo un aumento de los tipos impositivos que oscila entre el 4% y el 10%. No obstante, la subida se limita a los inmuebles cuyo valor catastral sea superior al valor catastral mediano del municipio donde se aplique.

Por último, el Real Decreto incluye la prolongación hasta diciembre de 2012 del período de aplicación del tipo super-reducido de IVA aplicable a las compras de vivienda. De este modo, la carga fiscal soportada por la vivienda en concepto de IVA disminuyó del 8% (tipo reducido vigente en ese momento) al 4% (tipo super-reducido). Este cambio, originalmente aprobado en julio de 2011 por el último Gobierno socialista, tenía por objetivo favorecer la reducción del stock de vivienda en España resultante del último boom inmobiliario. Desde enero de 2013, la vivienda volverá a tributar al tipo reducido (actualmente del 10%). Las estimaciones oficiales muestran que este cambio impositivo elevará la recaudación de IVA en 750 millones de euros en el año 2013.

3. Los cambios impositivos de marzo de 2012

Este conjunto de medidas se aprobó de forma urgente mediante real decreto. El motivo es que los Presupuestos de 2012 no fueron, como es preceptivo, presentados a discusión el 1 de octubre de 2011, de modo que no pudieron ser aprobados antes de fin de año. Esta situación extraordinaria obligó al nuevo Gobierno, tal como establece la normativa española, a prorrogar los presupuestos de 2011. Consecuentemente, el Gobierno del Partido Popular tuvo que preparar un proyecto de presupuestos de 2012 que fue discutido en las dos cámaras y finalmente aprobado en junio 2012. El Gobierno optó por aprobar un paquete de medidas tributarias mediante el Real Decreto-ley 12-2012 de 30 de marzo que fueron incorporadas en los Presupuestos del Estado de 2012. Como se comenta seguidamente, las medidas incluyen un conjunto de cambios en el Impuesto de Sociedades

que, en su mayoría, estarán vigentes en 2012 y 2013. Asimismo, se introdujo un fuerte aumento del Impuesto Especial sobre Labores del Tabaco. Adicionalmente, para 2012, se aprobó un gravamen del 8% para dividendos de fuente extranjera y un plan de regularización tributaria aplicando un gravamen del 10% para los contribuyentes que afloren rentas no declaradas (dinero negro o evadido) antes del 30 de noviembre de 2012. La citada amnistía fiscal ha conseguido recaudar finalmente 1.191 millones de euros, aproximadamente la mitad de los 2.500 millones estimados por el Gobierno.

Los cambios más relevantes que la norma ha introducido sobre la estructura del Impuesto de Sociedades son los siguientes:

1. La rebaja del 5% al 1% del límite anual máximo que las sociedades pueden deducirse por el fondo de comercio. Esta medida solo será aplicable en 2012 y 2013. El impacto de esta medida en 2013 ha sido estimado en 20 millones de euros.

2. Se elimina la libertad de amortización para grandes empresas, aunque se mantiene para las pequeñas y medianas siempre que la medida lleve aparejada la creación de empleo. El aumento recaudatorio asociado a esta medida ha sido estimado en 145 millones de euros.

3. Se limita la deducibilidad de los gastos financieros. Concretamente, no son deducibles los gastos financieros que excedan del 30 por 100 del resultado del ejercicio -el primer millón de euros de costes de financiación no estará afectado por esta nueva limitación. Con algunas excepciones, no son deducibles los gastos financieros derivados de la compra de participaciones de entidades de un mismo grupo. El impacto de esta medida ha sido estimado en 286 millones de euros, y

4. La norma ha fijado un pago fraccionado mínimo para aquellas empresas cuyo resultado contable supere los veinte millones de euros al año.

4. Los cambios impositivos de julio de 2012

Tras la cumbre de ECOFIN de 10 de julio, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 20/2012 de 13 de julio que contenía un conjunto de medidas para garantizar la esta-

bilidad presupuestaria y fomentar la competitividad. En el ámbito presupuestario, las medidas adoptadas han afectado al IVA e Impuestos Especiales, IRPF e Impuesto de Sociedades. Por lo que respecta al IVA, la norma ha aumentado los tipos normal y reducido manteniendo en el 4% el tipo super-reducido. Concretamente, el tipo reducido aumentó dos puntos pasando del 8% al 10% mientras que el tipo general se incrementó en tres puntos elevándose del 18% al 21%. La norma introdujo también algunos cambios en las bases imponibles del impuesto. Por ejemplo, el cine, teatro y espectáculos ha pasado de estar gravado a tipo normal (antes lo estaba a tipo reducido). Asimismo, la compra de material escolar como lapiceros, cartulinas cuadernos, etc. ha pasado de estar gravado a tipo super-reducido a normal (los libros de texto continúan estando gravados al 4%). Esta norma, aunque aprobada en julio, entró en vigor el 1 de septiembre de 2012. El cuadro 2 ilustra la estructura de tipos de IVA existentes en España a partir del 1 de enero de 2013. Las estimaciones del gobierno recogidas en el *Budget Plan 2013-2014* publicado a comienzos de agosto de 2012 cifraron el impacto recaudatorio neto de esta reforma impositiva en 9.774 millones de euros en 2013 –excluyendo los cambios en la tributación de la compra de vivienda–. Utilizando técnicas de microsimulación, Sanz-Sanz y Romero-Jordán (2012) estimaron que, dados los actuales niveles de consumo, el impacto recaudatorio anual de la reforma sería de 6.680 millones de euros –esta cifra es aproximadamente un tercio inferior a la estimación oficial–. No obstante, el Proyecto de Presupuestos del Estado de 2013 ha rebajado las estimaciones iniciales en 1.940 millones de euros fijándolas en 7.834 millones de euros. Asimismo, la reforma aumentó los porcentajes de compensación de los Regímenes de agricultura ganadería y pesca así como los tipos general y reducido del Régimen Especial de Recargo de Equivalencia. Junto a los cambios en el IVA se reestructuró la fiscalidad del tabaco, aumentando el tipo mínimo de cigarros, cigarrillos y tabaco de liar, y reduciendo el tipo mínimo aplicable a los cigarrillos. Estos cambios tendrán un impacto negativo sobre la recaudación de 138 millones de euros.

En cuanto al IRPF, se suprime la deducción por compensación de vivienda habitual. Para las viviendas compradas antes del 20 de enero de 2006, la deducción aplicable era del 25% durante los dos primeros años y del 20% a partir del tercero. A partir de ese momento los porcentajes se redujeron al 15% sobre una base imponible máxima de 9.015 euros. Como compensación a quienes compraron la vivienda antes del 20 de enero de 2006, la norma introdujo una deducción adicional del 5% sobre un límite de 4.507 euros (225 euros por declaración de IRPF). Tal complemento ha quedado derogado generalizándose una deducción del 15% para todos aquellos que

Cuadro 2

TIPOS DE GRAVAMEN DE IVA EN ESPAÑA TRAS LA REFORMA DE 2012

Tipo super-reducido 4%	Tipo reducido 10%	Tipo general 21%
Pan, leche, huevos, frutas y verduras frescas, libros, periódicos, medicamentos para uso humano, coches de minusválidos y prótesis para minusválidos.	Carne, pescado, alimentos elaborados, agua, medicamentos para uso animal, transporte público, hostelería (bares, restaurantes y hoteles), gafas y lentillas. Viviendas nuevas.	Resto de bienes: como bebidas alcohólicas, tabaco, ropa y calzado, medios de transporte privado (automóviles, motos, etc.), carburantes, electricidad, etc. Rehabilitación de viviendas. Entrada a teatro, circo, cine y otros espectáculos, servicios de televisión digital, peluquería, servicios funerarios, flores y plantas, y compra de obras de arte.

compraron vivienda antes del 31 de diciembre de 2012. Las estimaciones del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado muestran que esta medida aumentaría la recaudación en 430 millones de euros en 2013. La norma también ha elevado del 15% al 19% el tipo de retención a cuenta aplicable a los rendimientos generados en la impartición de cursos, conferencias y seminarios así como la elaboración de obras literarias, artísticas o científicas. Este cambio, aplicable transitoriamente a los años 2012 y 2013, tendrá un impacto en 2013 de 340 millones de euros.

Los cambios introducidos por esta norma en el Impuesto de Sociedades amplían y profundizan los ya referidos en el segundo paquete de medidas. De forma transitoria, durante 2012 y 2013, se establecen límites a la compensación de bases negativas. Para empresas con cifra de negocios superior a 20 millones de euros, el límite se reduce del 75% al 50%. Tales límites pasan del 50% al 25% si la cifra de negocios supera los 60 millones de euros. Además, se aumenta el tipo de gravamen en función del volumen de facturación. Para empresas con una cifra superior a 10 millones se eleva del 21% al 23%. El tipo pasa del 24% al 26% para sociedades cuya cifra de facturación sea superior a 20 millones. El tipo pasa del 27% al 29% si la citada cifra supera los 60 millones anuales. Por otra parte, se eleva el tipo de pago fraccionado desde el 8% hasta el 12%. Asimismo, se introducen cambios en la estructura del impuesto que serán de aplicación permanente desde 2012. Primero, se generaliza la deducibilidad de los gastos financieros a todas las sociedades (anteriormente solo era aplicable a los grupos financieros). Y segundo, se amplía el tipo de gravamen soportado por los dividendos y rentas de fuente extranjera hasta el 10%.

5. Los cambios impositivos previstos en los Presupuestos del Estado de 2013

La última batería de medidas tributarias corresponde a los cambios incorporados en la presentación del Proyecto de Presupuestos del Estado. Las modificaciones, que se concentran en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) e Impuesto de Sociedades (IS), son las siguientes: en el IRPF se elimina, tal como comentamos anteriormente, la deducción por inversión de vivienda habitual, se modifica el tratamiento de las plusvalías generadas en un período inferior a un año y se cambia el tratamiento de los premios de las loterías. Las plusvalías generadas en un período inferior a un año, consideradas como especulativas, tributarán al tipo correspondiente en la tarifa general del IRPF. Actualmente, tales rendimientos tributan a tipos muy inferiores en la tarifa del ahorro. Por otra parte, los premios de loterías organizadas por la Sociedad Estatal de Loterías o por las comunidades autónomas, así como los premios de la Cruz Roja y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles superiores a 2.500 euros serán gravados al 20%. Tradicionalmente, este tipo de premios estaban exentos de tributación en el IRPF.

Asimismo, el proyecto introduce dos cambios relevantes sobre la estructura del IS. Primero, se limita la cuantía de amortización de elementos del inmovilizado material considerada como gasto deducible. Concretamente, para los ejercicios 2013 y 2014, las empresas podrán aplicar el 70% del coeficiente máximo previsto en las tablas de amortización de elementos del inmovilizado material. El impacto estimado de esta medida será de 2.371 millones de euros. En segundo lugar, las empresas podrán revalorizar voluntariamente el valor inmovilizado material. De modo particular, los activos inmobiliarios deberán actualizarse

individualmente. La revalorización quedará reflejada en una cuenta de reservas sobre la que se aplicará un gravamen del 5%. Se estima que esta medida generará 300 millones de euros adicionales de recaudación en el IS.

El cuadro 3 sintetiza el efecto recaudatorio esperado que los cambios impositivos referidos a lo largo de esta sección tendrán en el presupuesto de 2013. La interpretación de dicha información debe tener en cuenta las siguientes premisas: primero, como se ha expuesto anteriormente, la recaudación de 2013 estará influenciada tanto por reformas impositivas implementadas tanto en 2012 como en 2013. Segundo, las cifras muestran el impacto diferencial de la recaudación de 2012 respecto a la del

año anterior. Dicho incremento recaudatorio será de 7.221 millones de euros. No obstante, si descontamos el efecto de las medidas que únicamente tendrán efecto en 2013, el impacto recaudatorio será de 10.094 millones de euros. Tercero, las estimaciones del Gobierno muestran que la mayor aportación a esta cifra vendrá de las reformas de IVA (8.584 millones) e IRPF (2.751 millones). El Impuesto de Sociedades, sin embargo, tendrá un efecto negativo (-2.757 millones) sobre la recaudación de 2013, como consecuencia de los cambios introducidos en 2012 para anticipar pagos a ese ejercicio y limitar la compensación de pérdidas de grandes empresas. Esta es la razón por la que el Gobierno ha adoptado, entre otras medidas, la limitación de la libertad de amortización de las gran-

Cuadro 3

IMPACTO ESPERADO DE LAS REFORMAS IMPOSITIVAS (EN MILLONES DE EUROS) MEDIDOS POR SU EFECTO DIFERENCIAL RESPECTO AL AÑO ANTERIOR

Impuestos	2012	2013	Δ	Δ %
IRPF	3.990	2.751	-1239	-31,1
Eliminación prestación de 2.500 euros por hijo	116			
Incremento del tipo para rentas superiores a 120.000 euros	27			
Gravamen complementario	3.702	1.772		
Incremento en el tipo de retención en actividades profesionales	330	340		
Supresión de la paga extra a los funcionarios	-185	-615		
Supresión de la compensación por adquisición de vivienda		430		
Tributación de los premios de loterías superiores a 2.500 euros		824		
Impuesto de Sociedades	6.470	-2.757	-3713	-57,4
Ampliación de los límites para las empresas de reducida dimensión	-223			
Incremento del tipo de retención en rentas del capital	294	-294		
Medidas en pagos y compensaciones en empresas muy grandes	2.999	-4.535		
Limitación en la deducibilidad de los gastos financieros	1.300	286		
Supresión de la libertad de amortización	840	145		
Limitación en la deducibilidad del fondo de comercio	210	20		
Gravamen especial sobre dividendos de fuente extranjera	1.050	-1.050		
Limitación de las deducibilidad de los gastos de amortización		2.371		
Gravamen por revalorización de activos		300		
Impuesto sobre la renta de no residentes	104	26	-78	-75,0
Declaración tributaria especial	2.500	-2.500	0	0,0
IVA	1.372	8.584	7212	525,7
Subida de tipos en julio de 2010	-178			
Reducción del tipo de IVA del 8% al 4% en la compra de vivienda	-750	750		
Subida de tipos en septiembre de 2012	2.300	7.834		
Impuestos especiales	187	1.025	838	448,1
Labores del tabaco	95	-138		
Hidrocarburos	92	1.163		
Tasas y otros ingresos	214	92	-122	-57,0
TOTAL	14.837	7.221	-7.616	-51,3

des empresas en 2013. Por último, como se ha discutido anteriormente, existen razones para pensar que las cifras

de impacto recaudatorio de 2013 podrían estar sobredimensionadas en alrededor de 3.000 millones de euros.