

LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS

JESÚS LÓPEZ TELLO*

Abogado

Las propuestas de reforma del Impuesto sobre Sociedades de la Comisión de Expertos

El Gobierno de España, por Acuerdo de 5 julio de 2013, nombró una Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español. El resultado de los trabajos de la Comisión ha sido un informe, rubricado el 26 de febrero de 2014, que contiene 125 propuestas de reforma. Las propuestas numeradas 34 a 53 son propuestas de reforma del Impuesto sobre Sociedades. Este artículo analiza y comenta individualmente cada una de esas 20 propuestas.

Proposals for the reform of the Spanish Corporation Income Tax suggested by the Experts Committee appointed by the Spanish government

On July 5, 2013 the Spanish government appointed a Experts Committee entrusted to study the reform of the Spanish tax system. On February 26, 2014 the Experts Committee published 125 proposals for the reform of the Spanish tax system. Proposals 34th to 53rd are proposals for the reform of the Corporation Income Tax. This paper examines and comments each one of those 20 proposals.

1 · INTRODUCCIÓN

El Gobierno de España, por Acuerdo de 5 julio de 2013, nombró una Comisión de Expertos («la Comisión») para la reforma del sistema tributario español. El resultado de los trabajos de la Comisión ha sido un informe, rubricado el 26 de febrero de 2014, que contiene 125 propuestas de reforma.

Pues bien, las propuestas numeradas 34 a 53 son propuestas de reforma del Impuesto sobre Sociedades, y ellas constituyen el objeto de este artículo. En nuestro estudio vamos a proceder a un análisis y comentario individual de cada una de esas 20 propuestas.

A tal efecto, y como herramienta de comparación, trataremos de incluir en lo pertinente referencia suficientemente detallada a las reflexiones o propuestas que sobre las mismas materias se hacen en el informe Mirrlees, llamado así por su presidente, el profesor James Mirrless, Premio Nobel de Economía.

El Institute for Fiscal Studies del Reino Unido, un centro privado e independiente de investigación económica, decidió hace más de tres décadas crear un comité para examinar la estructura y la reforma de la imposición directa en el Reino Unido. Su presidente fue el profesor Meade, también Premio Nobel de Economía, y el llamado informe Meade se publicó en 1978¹. Casi treinta años después, el Ins-

titute for Fiscal Studies consideró que había transcurrido tiempo suficiente para efectuar un análisis que permitiera «identificar las características de un buen sistema de impuestos para una economía abierta del siglo XXI y sugerir cómo el sistema impositivo británico, en particular, podría reformarse para aproximarse a ese ideal». El comité encargado de llevar a cabo el proyecto se constituyó en 2006 bajo la presidencia del profesor Mirrlees, y publicó sus trabajos en 2010 y 2011².

Ya tenemos dicho que la metodología que seguiremos en nuestro análisis va a ser la del comentario particular de cada una de las propuestas de la Comisión en materia de reforma del Impuesto sobre Sociedades. Esto no obstante, como en bastantes ocasiones se hará referencia a que tal o cual propuesta se hace por la Comisión en el marco de los objetivos de la reforma tributaria que por ella se plantea, constituye pórtico necesario de nuestro estudio el conocimiento de dichos objetivos.

Citando a la Comisión, los objetivos de la reforma tributaria que plantea son los siguientes:

«En primer lugar y para cumplir estrictamente con el objetivo prioritario de conseguir la suficiencia y mantener la pauta prevista por el Gobierno de consolidación fiscal, que implica un fuerte compromiso con la reducción de los niveles relativos de gasto público y un mantenimiento de la presión fiscal, la

* Del Área Fiscal y Laboral de Uría Menéndez (Madrid).

¹ *The Structure and Reform of Direct Taxation*, London, Allen and Unwin, 1978.

² *Dimensions of Tax Design, The Mirrlees Review* (2010), y *Tax by Design, The Mirrlees review* (2011), Oxford University Press. Traducción al castellano: *Diseño de un sistema tributario óptimo. Informe Mirrlees*, Madrid, 2013.

Comisión ha elaborado una propuesta de reforma de efectos recaudatorios neutrales en cuanto a su impacto directo, es decir, sin tener en cuenta los efectos positivos sobre la producción y el empleo que se esperan de esa reforma. Pero confía plenamente en esos efectos positivos sobre la economía española y en los resultados recaudatorios que pronto tendrá la reforma como consecuencia de tales efectos.

En segundo término, la Comisión ha dirigido sus propuestas de reforma a recomponer las bases de todos los tributos, limitadas hoy por numerosas exenciones, bonificaciones y deducciones de toda clase que han reducido notablemente la elasticidad de los impuestos para seguir el crecimiento de la producción y que han dirigido sus posibles incentivos hacia objetivos equivocados y perturbadores de la eficiencia de la economía, influyendo muy negativamente sobre la producción y el empleo.

Además, la Comisión ha pretendido desplazar la carga tributaria desde la imposición directa hacia la indirecta, porque de esa forma pretende intensificar sus efectos positivos sobre la eficiencia, la capacidad de competir y el nivel de empleo de la economía española.

Finalmente, la Comisión ha pretendido que los ahorros recaudatorios que los planteamientos anteriores implican reviertan de inmediato sobre los contribuyentes españoles a través de rebajas sustanciales en las tarifas de los impuestos directos y, en su momento, de las cotizaciones sociales, como estímulo general y no discriminatorio para una mayor eficiencia económica y para el impulso de la producción y del empleo.

2 · PROPUESTAS DE REFORMA EN LA BASE DEL IMPUESTO

2.1 · Medidas contra el excesivo endeudamiento por motivos fiscales

Propuesta núm. 34:

Debería reformarse la actual legislación del Impuesto sobre Sociedades al objeto de:

- (i) Establecer la deducibilidad fiscal sin limitación alguna de los gastos financieros netos si estos no superan la cifra de un millón de euros en cada ejercicio.
- (ii) Si los gastos financieros netos superasen el límite anterior, deberían considerarse fiscalmente no

deducible los correspondientes al exceso de endeudamiento de la entidad respecto al porcentaje sobre activos totales que se establezca por las normas del Impuesto.

(iii) Debería establecerse que el porcentaje sobre activos totales anterior iría disminuyendo desde un 65% hasta un 50%, a razón de un 3% cada año, al objeto impulsar una financiación equilibrada de las entidades respecto a sus recursos propios.

(iv) Deberían mantenerse respecto a estas normas las excepciones que ya existen en la norma vigente sobre limitación de gastos financieros, relativas a entidades de crédito y empresas de seguros.

La primera propuesta de reforma de la Comisión en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades es una modificación del límite general a la deducibilidad fiscal de los gastos financieros contenido en el artículo 20 LIS, que viene a establecer que los gastos financieros netos —esto es, el exceso de gastos financieros respecto de los ingresos financieros— serán deducibles con el límite del 30% del beneficio operativo.

De introducción reciente en nuestro ordenamiento³, la «limitación en la deducibilidad de gastos financieros», encabezado actual del artículo 20 LIS, nació como sustituto de la norma de subcapitalización que constituía el contenido anterior de dicho artículo. La limitación ha sido objeto de mucho estudio y comentario⁴, y no nos vamos a detener en este momento en su análisis pormenorizado. Lo que nos interesa destacar ahora es que la llegada de la limitación a nuestro Impuesto sobre Sociedades supuso el tránsito desde una norma antiabuso muy específica, cuyo objetivo era corregir la erosión de la base imponible española derivada del endeudamiento excesivo y fuera de mercado de las filiales residentes respecto de sus grupos de sociedades no residentes —la norma de subcapitalización que constituía el contenido previo del artículo 20 LIS, a una norma general restrictiva de la deducibilidad de gastos financieros, desvinculada de la naturaleza del acreedor y ayuda de comparación con el mercado.

Así concebida, la limitación tiene sin duda un fundamento recaudatorio, pero como el basamento de medidas fiscales en la necesidad de suficiencia del

³ Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público.

⁴ Pueden verse en este sentido

sistema tributario para subvenir en el sostenimiento de las cargas públicas es políticamente incorrecto en nuestros días —la usual descalificación por «*afán puramente recaudatorio*»—, la limitación se ha pretendido incardinar en el debate de la neutralidad del Impuesto sobre Sociedades.

Hoy es corriente la afirmación de que el Impuesto sobre Sociedades tradicional no es neutral por cuanto grava más a las entidades que se financian mediante recursos propios que a aquellas otras que lo hacen con recursos ajenos, en la medida en que los intereses son fiscalmente deducibles y los dividendos no lo son. Aunque los intereses son de pago obligado y los dividendos no, ambos comparten la cualidad de ser la remuneración de los capitales empleados en la realización de actividades económicas. La neutralidad reclamaría un tratamiento análogo, en el Impuesto sobre Sociedades, de ambas remuneraciones⁵.

En este sentido, el informe Mirrlees señala que en casi todos los países de la OCDE la base imponible tradicional del Impuesto sobre Sociedades se corresponde con una medida de los beneficios de la sociedad en la que se han deducido los pagos de intereses y los costes imputados de depreciación de los activos. A partir de esta idea inicial, el informe Mirrlees analiza, en un apartado entero del capítulo que dedica al Impuesto sobre la Renta de las Sociedades, los problemas que plantea el cómputo de los beneficios gravables en un Impuesto sobre Sociedades tradicional⁶.

Su principal conclusión es que las propiedades del Impuesto sobre Sociedades tradicional provocan dos efectos. Uno es que, *ceteris paribus*, las empresas son inducidas a financiarse más con deuda y menos con fondos propios, generándose así un sesgo hacia la financiación con deuda, sesgo que aumenta con la tasa de inflación. El segundo efecto es que un Impuesto sobre Sociedades tradicional eleva el coste de capital, y ello se traduce en una menor inversión en la medida en que las empresas continúen financiándose con fondos propios.

El informe Mirrlees se detiene a continuación⁷ en las propuestas que se han hecho para reformar o reemplazar la base imponible tradicional del Impuesto sobre Sociedades de manera que se reduzcan o eliminen las distorsiones anteriores del comportamiento de las empresas.

La primera propuesta, que fue desarrollada en el informe Meade, sustituiría un impuesto basado en la medición de los beneficios sociales por un impuesto basado en la medición de los flujos netos de caja. Una versión de este impuesto eliminaría las deducciones de los pagos de intereses y de la depreciación, y las reemplazaría por una deducción del gasto de inversión en el momento en el que se incurre.

Un enfoque diferente para igualar el tratamiento impositivo de la financiación mediante deuda y mediante fondos propios fue propuesto por el *Capital Taxes Group* del IFS en 1991. La idea básica es permitir la deducción explícita a efectos fiscales del coste de oportunidad de la financiación mediante fondos propios, deducción conocida internacionalmente por el acrónimo ACE (*Allowance for Corporate Equity*).

Como la analogía en el tratamiento fiscal de intereses y dividendos puede lograrse, además de haciendo fiscalmente deducibles estos últimos⁸, negando la deducibilidad de los primeros, la tercera propuesta que el informe Mirrlees analiza consiste en la supresión de la deducibilidad de los intereses mediante el gravamen de los beneficios de las sociedades después de la amortización, pero antes de los intereses. Una propuesta de esta índole (*Comprehensive Business Income Tax*, «CBIT») fue adelantada por el Departamento del Tesoro de los EE. UU. en 1992⁹.

Hecho el análisis y llegada la hora de las conclusiones y de las propuestas para la mejora del sistema, lo que el informe Mirrlees propone en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades es la introducción de una deducción por fondos propios (ACE). Ahora bien, comoquiera que la introducción de una deducción que sea reflejo del coste subyacente de

5 E. Sanz Gadea: «Las soluciones del Impuesto sobre Sociedades: relación entre la base imponible y la contabilidad. Otras cuestiones» [en línea], <<http://www.fundacionic.com/wp-content/uploads/2014/01/LAS-SOLUCIONES-DEL-IMPUESTO-SOBRE-SOCIEDADES-EDUARDO-SANZ-GADEA.docx>> [consulta: 5 de mayo de 2014].

6 *Op. cit.*, págs. 450-456.

7 *Op. cit.*, págs. 456-464.

8 En realidad, un dividendo nomenclal equivalente al rendimiento normal de la inversión financiada con fondos propios. Ese rendimiento normal podría ser, en la mayoría de los contextos, el tipo de interés de los bonos del Estado a medio plazo.

9 En una línea similar, puede verse el antes citado trabajo de Eduardo Sanz Gadea, donde se debate sobre un Impuesto sobre Sociedades que recaiga sobre el resultado de explotación.

usar financiación con fondos propios tendría un importante coste recaudatorio, el informe considera un error recuperarlo elevando el tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades, y propone un aumento compensatorio en un impuesto sobre el consumo de base amplia, esto es, del IVA.

Por su parte, la Comisión empieza su discurso sobre las medidas contra el excesivo endeudamiento por motivos fiscales subrayando que ha llegado a la conclusión de que la limitación a la deducibilidad de los gastos financieros netos introducida en nuestro Impuesto sobre Sociedades en el año 2012 es una medida temporal que tiene un amplio periodo —18 años— para recuperar el gasto financiero neto no deducido fiscalmente, por lo que resulta poco eficiente para reducir el sesgo al endeudamiento.

No se comprende muy bien la alegación de la Comisión de que la limitación a la deducibilidad de los gastos financieros netos del artículo 20 LIS tiene un amplio período de recuperación del gasto financiero neto. El gasto financiero neto (sea del ejercicio o arrastrado por no deducido en años anteriores) en exceso sobre el 30% del resultado operativo de cada periodo impositivo nunca es deducible. De modo que los gastos financieros netos acumulados de 18 años no podrán ser deducidos en ningún caso en exceso sobre el 30% del resultado operativo acumulado de ese mismo periodo. Ese exceso no es recuperable. Otra cosa es que la Comisión considere, y es obviamente legítimo, que el límite debería haber sido de un porcentaje menor al 30% o que el exceso de gasto financiero neto de un año sobre el 30% del resultado operativo de ese año no debería poder deducirse en un año posterior en el que el gasto financiero neto estuviera por debajo del umbral del 30% del resultado operativo del año en cuestión. En cualquier caso, la Comisión considera que la limitación a la deducibilidad de los gastos financieros netos del artículo 20 LIS resulta poco eficiente para reducir el sesgo al endeudamiento, y analiza alternativas de mejora.

La primera de ellas es precisamente el establecimiento de una deducción por fondos propios tipo ACE. Tras destacar sus virtudes, la Comisión, no obstante, la descarta porque conduciría directamente a una sustancial reducción de las recaudaciones por el Impuesto sobre Sociedades. La solución ACE, dice la Comisión, exigiría de un aumento considerable de los tipos nominales del Impuesto sobre Sociedades si hubiera de mantenerse la recaudación de esta figura impositiva, lo que entraría en directa contradicción con el objetivo de

reducir los tipos nominales de gravamen que la Comisión considera prioritario. El importante coste recaudatorio asociado a la incorporación de una deducción ACE en la base imponible de un Impuesto sobre Sociedades tradicional está identificado como uno de los principales inconvenientes de la figura¹⁰, hasta el punto de que el informe Mirrlees, como hemos visto, combina su propuesta de introducir una deducción de ese tipo con la elevación del tipo general del IVA. La Comisión no propone esa subida¹¹, por lo que no es de extrañar que tampoco patrocine la fórmula ACE.

Las dos siguientes alternativas que la Comisión contempla son desechadas con prontitud. La primera consistiría en reducir a 5 años el plazo de 18 años previsto en el artículo 20 LIS, y la segunda en reducir el plazo a su mínima expresión, el periodo impositivo, de manera que el exceso de gasto financiero neto de un año sobre el 30% del resultado operativo de ese año no puede deducirse en un ejercicio posterior. En cuanto estas alternativas no son en puridad sino simples restricciones adicionales a la limitación general actual a la deducibilidad de gastos financieros, la Comisión es coherente en su pensamiento y las rechaza por la misma razón: la limitación vigente trabaja sobre la relación entre el resultado financiero y el resultado operativo, y en esta fórmula no existe una relación explícita entre la limitación de los gastos financieros y la reducción del excesivo endeudamiento por parte de las empresas, que es lo que la Comisión entiende que se debe perseguir.

Nace así la primera propuesta de reforma del Impuesto sobre Sociedades de la Comisión, consistente en establecer una regla general de subcapitalización. En su virtud, deberían calificarse como fiscalmente no deducibles los gastos financieros netos correspondientes al exceso de endeudamiento de la entidad respecto al porcentaje sobre activos totales que se establezca por las normas del

¹⁰ Citado por la Comisión: L. Jérez y F. Picos: «La neutralidad financiera en el Impuesto sobre Sociedades. Microsimulación de las opciones de reforma para España». *Hacienda Pública Española*, 203, 2012, págs. 23-56. Los autores simulan para el caso español el efecto sobre los tipos impositivos de la introducción de una deducción ACE. Para que la recaudación permanezca constante, el tipo del Impuesto sobre Sociedades debería elevarse al 40,4%.

¹¹ Dice la Comisión (pág. 299 de su informe) que «en estos momentos los problemas de la baja recaudación del IVA español estarían en camino de ser solucionados por lo que hace referencia al nivel del tipo impositivo general, que se encuentra en la media de los países de la UE28».

Impuesto. A partir de la evidencia empírica de que el ratio actual medio de endeudamiento respecto de activos totales es en las empresas españolas del 65%, la Comisión propone una aplicación gradual de la medida haciendo disminuir ese porcentaje del 65% al 50%, considerado el objetivo a conseguir, a razón de una disminución del 3% anual.

Con independencia de la validez de esta primera propuesta en particular, lo más interesante a nuestro juicio del proceso de su presentación a través del informe de la Comisión es que revela el esqueleto de la reforma del Impuesto sobre Sociedades que la Comisión propone. El objetivo prioritario es la reducción de los tipos nominales de gravamen sin afectar a la recaudación, y en torno a esta osamenta se han de ordenar las decisiones. De ahí que la introducción de una deducción por fondos propios tipo ACE no pueda ser aceptada, y que no se considere una base imponible alternativa antes del resultado financiero tipo CBIT, pues no solo se trata de no perder recaudación como consecuencia de propuestas dirigidas a evitar el sesgo fiscal hacia el endeudamiento, sino de hacer lo posible para que la propuesta incluso incremente la recaudación, pues debe equilibrarse la merma de la misma que vendrá por el camino de la reducción de los tipos de gravamen. Nuestra Comisión en este punto ha sido desde luego menos libre que los autores del informe Mirrlees, cuyo escenario de partida era un Impuesto sobre Sociedades con tipos de gravamen del 23% previstos para el bienio 2014-2015¹².

En cualquier caso, la propuesta no deja de ser una limitación a la deducibilidad de los gastos financieros en el seno de un Impuesto sobre Sociedades de base tradicional y, en tal sentido, es de esperar que la Comisión haya estado al tanto de los recientes desarrollos jurisprudenciales que en Alemania están ocurriendo respecto de la medida germana que inspiró el vigente artículo 20 LIS. En efecto¹³, en sentencia de 18 de diciembre de 2013 el Tribunal Supremo alemán (Tribunal Fiscal, *Bundesfinanzhof*) ha expresado sus dudas sobre la constitucionalidad de la norma alemana de limitación a la deducibilidad de gastos financieros. La sentencia se

ha dictado en apelación contra la del Tribunal Fiscal de Münster (*Finanzgericht Münster*) de 29 de abril de 2013.

El *Bundesfinanzhof* considera que la medida podría vulnerar el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 3 de la Constitución alemana. En síntesis, el tribunal parte de que la limitación se desvía del concepto general de que los gastos de un negocio deben ser deducibles en el período en que se incurre en ellos y constituyen una carga para el contribuyente. En consecuencia, no es compatible con el principio del neto objetivo, pilar de la igualdad en el ámbito de la tributación sobre los beneficios de las empresas en el sistema tributario alemán, y que implica que el gravamen se produzca sobre los rendimientos netos obtenidos por cada cual. Seguidamente, el tribunal señala que una desviación del principio del neto objetivo podría admitirse si sirve para financiar un beneficio fiscal como una reducción de los tipos de gravamen, pero siempre que la desviación suponga un incremento de la base imponible que afecte a la generalidad de los contribuyentes, lo que no es el caso de la limitación que nos ocupa, pues en ella la no deducibilidad de gastos financieros se aplica solo a los contribuyentes que exceden de determinados umbrales. Finalmente, el *Bundesfinanzhof* tampoco advierte que concurran en la limitación razones evidentes de lucha contra el fraude, que sería el otro motivo que justificaría la desviación respecto del principio del neto objetivo. En su virtud, el tribunal ha dado la razón al contribuyente, que pretendía la suspensión de la ejecución de una liquidación basada en la norma de limitación, señalando que alberga serias dudas sobre la constitucionalidad de la medida y que dichas dudas son suficientes para justificar la suspensión solicitada.

2.2 · Deducibilidad fiscal de la amortización del inmovilizado

Propuesta núm. 35:

Debería realizarse una revisión en profundidad de los actuales coeficientes fiscales de amortización conforme a los siguientes criterios:

- (i) *Conseguir una drástica simplificación en el número de tales coeficientes fiscales.*
- (ii) *Ajustar mejor esos coeficientes a la vida útil media de los activos a los que se aplican.*

¹² *Op. cit.*, pág. 444.

¹³ EY T Magazine: «Germany: Federal Financial Court expresses doubts about the constitutionality of the interest deduction limitation rule» [en línea], <<http://tmmagazine.ey.com/news/ibfd/germany-federal-financial-court-expresses-doubts-constitutionality-interest-deduction-limitation-rule/>> [consulta: 11 de mayo de 2014].

(iii) *Prorrogar, hasta que esta revisión se lleve a efecto, la medida vigente de limitación a su 70 por 100 el valor de los coeficientes máximos de amortización actuales.*

La segunda propuesta de reforma de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades está basada en un antecedente de hecho que es de suponer fundamentado con suficiente evidencia empírica, aunque no se explicita.

Dice así la Comisión que con frecuencia se encuentran en muchas empresas elementos del inmovilizado en perfecto funcionamiento, pero ya totalmente amortizados fiscalmente, de lo que induce que las vigentes tablas de amortización se calcularon en su día para vidas útiles apreciablemente más cortas que las que se dan en la realidad. Lo que, unido a la percepción de la Comisión de que las vigentes tablas de amortización son excesivamente prolijas y detallistas, conduce directamente a su recomendación de revisión en profundidad de dicha tablas. La propuesta de mantenimiento hasta que dicha revisión tenga lugar de la limitación actual al 70% de los coeficientes máximos de amortización vigentes, nacida en la Ley 16/2012 con una vocación de temporalidad¹⁴, es hija natural del prejuicio anterior sobre coeficientes máximos de amortización fiscal excesivamente generosos.

El informe Mirrlees también se ocupa de las tablas fiscales de amortización, pero lo hace con una motivación bien distinta. Considera esas tablas uno de los problemas que plantea la base imponible de un Impuesto sobre Sociedades tradicional¹⁵, porque entiende que no es administrativamente factible especificar una tabla de depreciación precisa para cada activo aunque las depreciaciones económicas se conocieran con alguna certeza. La crítica del informe Mirrlees está entonces en que las disparidades entre la depreciación fiscal permitida por las normas y la verdadera depreciación económica distorsiona la estructura de la inversión empresarial por activos, pues la inversión en algunos activos se verá favorecida, al permitirse una depreciación fiscal más generosa que la derivada de la verdadera caída del valor del activo, y en otros perjudicada, al darse de baja lentamente a efectos fiscales.

Por nuestra parte, damos la bienvenida a una revisión de las tablas de amortización que conduzca a

la mayor equivalencia posible entre la depreciación fiscal y la depreciación económica de los activos, y por ello no nos gusta la idea de tablas simplificadas y generales con pocos coeficientes, las cuales, como muy bien advierte el informe Mirrlees, serán por definición incapaces de captar con precisión suficiente la depreciación real de los distintos tipos de activos. Por no hablar de los inacabables problemas de seguridad jurídica que surgirán cuando se trate de justificar en un procedimiento administrativo de comprobación la depreciación efectiva sufrida por un concreto activo o grupo de activos, expediente al que habrán de recurrir los sujetos pasivos¹⁶ si el activo o activos en cuestión no encuentran encaje evidente en alguna de las pocas y generales categorías de activos cuya depreciación fiscal esté tabulada.

Propuesta núm. 36:

Deberían suprimirse los regímenes de libertad de amortización y de amortización acelerada vigentes en el artículo 11.2 del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades y en el régimen especial de las empresas de reducida dimensión que se regula en el Capítulo XII del Título VII de la mencionada norma.

Los regímenes de libertad de amortización y amortización acelerada cuya supresión se propone son, en primer lugar, los previstos en el vigente artículo 11.2 LIS, que dispone que podrán amortizarse libremente:

- a) Los elementos del inmovilizado material, intangible e inversiones inmobiliarias de las sociedades anónimas laborales y de las sociedades limitadas laborales afectos a la realización de sus actividades, adquiridos durante los cinco primeros años a partir de la fecha de su calificación como tales.
- b) Los activos mineros en los términos establecidos en el artículo 97¹⁷.

¹⁶ Artículo 11.1.d) LIS.

¹⁷ «Artículo 97. Entidades mineras: libertad de amortización.

1. Las entidades que desarrollen actividades de exploración, investigación y explotación o beneficio de yacimientos minerales y demás recursos geológicos clasificados en la sección C), apartado 1, del artículo 3 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, o en la sección D), creada por la Ley 54/1980, de 5 de noviembre, que modifica la Ley de Minas, asíscomo de los que reglamentariamente se determinen con carácter general entre los incluidos en las secciones A) y B) del artículo citado, podrán gozar, en relación con sus inversiones en activos mineros y con las cantidades abonadas en concepto de canon de superficie, de libertad de amortización durante 10 años contados a partir del comienzo del

¹⁴ En principio, para los ejercicios 2013 y 2014.

¹⁵ *Op. cit.*, pág. 454.

- c) Los elementos del inmovilizado material e intangible, excluidos los edificios, afectos a las actividades de investigación y desarrollo. Los edificios podrán amortizarse, por partes iguales, durante un período de 10 años, en la parte que se hallen afectos a las actividades de investigación y desarrollo.
- d) Los gastos de investigación y desarrollo activados como inmovilizado intangible, excluidas las amortizaciones de los elementos que disfruten de libertad de amortización.
- e) Los elementos del inmovilizado material o intangible de las entidades que tengan la calificación de explotaciones asociativas prioritarias de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias, adquiridos durante los cinco primeros años a partir de la fecha de su reconocimiento como explotación prioritaria.

Por su parte, en el ámbito de los incentivos fiscales a las empresas de reducida dimensión¹⁸, los elementos nuevos del inmovilizado material y de las inversiones inmobiliarias podrán ser amortizados libremente siempre que, durante los veinticuatro meses siguientes a la fecha del inicio del período impositivo en que los bienes adquiridos entren en funcionamiento, la plantilla media total de la empresa se incremente respecto de la plantilla media de los doce meses anteriores, y dicho incremento se mantenga durante un período adicional de otros veinticuatro meses. La cuantía de la inversión que podrá beneficiarse del régimen de libertad de amortización será la que resulte de multiplicar la cifra de 120.000 euros por el referido incremento calculado con dos decimales (artículo 109 LIS).

La Comisión fundamenta su propuesta, muy sucintamente, en el elevado impacto recaudatorio de las amortizaciones fiscales aceleradas y su escasa o nula eficiencia para incentivar la realización de inversiones.

Nos hubiera gustado algo más de elaboración, que ilustrara un debate más extenso. En particular, una comparación rigurosa, a partir de los muchos datos

ya disponibles sobre el caso español, que permitiera determinar si el valor de la inversión nueva generada por el incentivo fiscal ha sido superior o inferior, y en qué medida, a la pérdida de recursos fiscales. Tampoco hubiera estado de más algo de reflexión sobre si es verdad que los incentivos fiscales a la inversión, al abaratar relativamente la utilización del factor capital por relación al factor trabajo, podrían tener efectos contraproducentes en el seno de una política económica orientada a la reducción del paro.

Por otro lado, técnicamente, las amortizaciones fiscales aceleradas son una medida de imputación temporal del gasto fiscal, que intercambia menores impuestos hoy, cuando se amortiza fiscalmente por encima de la depreciación económica, por mayores impuestos futuros, cuando el gasto por amortización fiscal ya no es posible o lo es en menor medida que el derivado de la depreciación económica. En este sentido, nuestra experiencia profesional de más de 25 años de aplicación práctica del Impuesto sobre Sociedades nos sugiere que, aunque fuera cierto que la libertad de amortización fiscal no incentiva la realización de inversiones nuevas adicionales, sí es un factor determinante para adelantar la puesta en ejecución de inversiones proyectadas. Nos gustaría saber si esta observación empírica individual forma parte de un efecto general que otorgaría valor a la medida como instrumento de política económica. Por esta razón intuitiva, nos parece que si la supresión que la Comisión propone se lleva a cabo, a no mucho tardar habrá una nueva propuesta de eliminación de nuevas medidas de libertad de amortización fiscal que se habrán adoptado en el interin.

Propuesta núm. 37:

Debería suprimirse el régimen especial de determinados contratos de arrendamiento financiero que se regula en el Capítulo XIII del Título VII del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades.

Advierte la Comisión que, además de los ya señalados, existe un régimen fiscal de amortización acelerada sobre el que se fundamenta el régimen especial de determinados contratos de arrendamiento financiero que se regula en el artículo 115 LIS¹⁹;

primer período impositivo en cuya base imponible se integre el resultado de la explotación.

2. *No se considerará entre las actividades mencionadas en el apartado anterior la mera prestación de servicios para la realización o desarrollo de las citadas actividades».*

¹⁸ Aquellas cuyo importe neto de la cifra de negocios habida en el período impositivo inmediato anterior sea inferior a 10 millones de euros (artículo 108 LIS).

¹⁹ «5. Tendrá, en todo caso, la consideración de gasto fiscalmente deducible la carga financiera satisfecha a la entidad arrendadora. 6. La misma consideración tendrá la parte de las cuotas de arrendamiento financiero satisfechas correspondiente a la recuperación del coste del bien, salvo en el caso de que el contrato tenga por objeto terrenos, solares y otros activos no amortizables. [...]».

señalando que la desaparición de los restantes regímenes de amortización acelerada obliga a adoptar idéntica medida también para tales contratos, cuya mayor virtualidad es la de añadir esa ventaja fiscal y una opción de compra al arrendamiento de un bien material de naturaleza empresarial.

Como es sabido, el arrendamiento financiero gozó desde su recepción en nuestro ordenamiento²⁰ de una regulación que determinaba un efecto de aceleración de las amortizaciones en aquellos casos en los que la duración del contrato era inferior a la vida útil del bien arrendado. Como la duración mínima del contrato ha sido siempre en nuestra normas de dos años para bienes muebles y de diez para bienes inmuebles, el efecto potencial de la deducción fiscal íntegra de las cuotas pagadas a la sociedad de arrendamiento financiero es la amortización de los bienes al coeficiente máximo del 50% (muebles) y del 10% (inmuebles), lo que produce una ventaja relativa frente a las demás formas de financiación, tachada muy pronto de incompatible con el principio de neutralidad.

Al tiempo de la reforma del Impuesto sobre Sociedades llevada a cabo en el año 1995 ya se intentó acabar con esta distorsión, pero la idea era hacerlo de forma gradual, y en esa idea de tránsito hacia una situación de neutralidad se insertó en su momento el régimen actual, que admite una amortización acelerada del doble de la amortización lineal según tablas de amortización oficialmente aprobadas. Probablemente ha llegado el momento de que dicho tránsito se consume definitivamente y desaparezca la ventaja fiscal relativa del arrendamiento financiero.

2.3 · Deducibilidad fiscal del deterioro del inmovilizado

Propuesta núm. 38:

Debería establecerse con carácter permanente un porcentaje de amortización fiscal reducido, tanto para el inmovilizado intangible correspondiente a fondos de comercio como para el inmovilizado intangible de vida

El importe de la cantidad deducible de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior no podrá ser superior al resultado de aplicar al coste del bien el duplo del coeficiente de amortización lineal según tablas de amortización oficialmente aprobadas que corresponda al citado bien. El exceso será deducible en los periodos impositivos sucesivos, respetando igual límite».

²⁰ Disposición adicional séptima de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito.

útil indefinida. Ese porcentaje no debería superar el 2,50 por 100.

Advierte la Comisión que la amortización fiscal del fondo de comercio y del inmovilizado intangible de vida útil indefinida²¹ supone una generosidad en la admisión de gastos más allá de las normas contables. En efecto, el fondo de comercio no se amortiza contablemente, sino que se somete, al menos anualmente, a una comprobación del deterioro del valor, procediéndose, en su caso, al registro de la correspondiente corrección valorativa por deterioro²². La misma regla contable se aplica a los elementos de inmovilizado intangible con una vida útil indefinida²³.

En un informe como el de la Comisión, presidido por la consolidación presupuestaria, la aproximación fiscal al tratamiento económico-contable de los gastos derivados de inmovilizados intangibles como los que nos ocupan parecería razón suficiente para proponer la supresión de su depreciación sistemática con efectos fiscales. Sobre todo si se toma en cuenta que muchos ordenamientos tributarios nunca han permitido la amortización fiscal de fondos de comercio y ese era también el caso español antes de la reforma del Impuesto sobre Sociedades de 1995.

Sin embargo, la Comisión nos sorprende proponiendo que se mantenga la generosidad fiscal respecto de estas partidas, aceptando su amortización sistemática en el Impuesto sobre Sociedades según un porcentaje anual que, dice la Comisión, no debería superar el 2,5%. La propuesta ya decimos que nos parece sorprendente en el contexto en que se hace, y más todavía porque permitiría un porcentaje de amortización superior a los que resultan de aplicación en los años

²¹ «6. Será deducible el precio de adquisición originario del inmovilizado intangible correspondiente a fondos de comercio, con el límite anual máximo de la veinteaava parte (1% en 2014-2015) de su importe, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: [...].

Esta deducción no está condicionada a su imputación contable en la cuenta de pérdidas y ganancias. Las cantidades deducidas minorarán, a efectos fiscales, el valor del fondo de comercio.

^{7.} Cuando se cumplan los requisitos previstos en los párrafos [...] del apartado anterior será deducible con el límite anual máximo de la décima parte (2% en 2014-2015) de su importe el inmovilizado intangible con vida útil indefinida» (artículo 12 LIS).

²² Norma de Registro y Valoración Sexta, apartado c), del Plan General de Contabilidad, aprobado por el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre.

²³ Norma de Registro y Valoración Quinta, apartado 2, del Plan General de Contabilidad.

2014 y 2015 con las normas vigentes (1% para fondos de comercio y 2% para el inmovilizado intangible con vida útil indefinida).

En sus comentarios a esta propuesta y a otras similares, la Comisión alude repetidamente a la gran subjetividad que afecta a los criterios contables sobre deterioro, lo que nos induce a pensar que la Comisión acepta que necesariamente estos intangibles se han de deteriorar y que, para huir de discusiones sobre cuándo ha tenido lugar ese deterioro, es preferible la amortización sistemática. Con lo cual ya no sabemos si lo que la Comisión tiene en la cabeza es que la adopción del tratamiento contable conduciría a una pretensión inmediata de los contribuyentes de deterioro de estos activos, que muy probablemente daría lugar en los próximos años a mucho mayores gastos fiscales por esta causa (deterioro de intangibles que en realidad no tienen ningún valor) respecto de los que van a resultar de seguir permitiendo su amortización sistemática. Si esto es lo que la Comisión piensa, entonces ya no nos parece tan sorprendente su propuesta en esta materia.

Propuesta núm. 39:

Debería diferirse la deducibilidad fiscal de las pérdidas por deterioro reversible registradas contablemente y correspondientes al inmovilizado material, a inversiones inmobiliarias o a intangibles con vida útil definida al momento de la enajenación de tales activos o al de su baja a consecuencia de pérdidas irreversibles, siempre que no se traten de activos no corrientes mantenidos o disponibles para la venta.

La Comisión fundamenta esta propuesta al hilo de la anterior. Esto es, dada la gran subjetividad que preside los criterios contables sobre deterioro, mejor no discutir sobre pérdidas de valor que puedan ser reversibles, y eso se logra mediante el sencillo expediente de convertir en gastos no deducibles las pérdidas por deterioros reversibles. Por lo demás, el eufemismo usado en la redacción de la propuesta tiene su aquel: no es que las pérdidas por deterioros reversibles no sean deducibles, es que su deducibilidad se difiere al momento en que la pérdida se convierte en irreversible.

Finalmente, aunque puede debatirse sobre si las restricciones de la deducibilidad fiscal de las pérdidas potenciales en el valor de los activos suponen una desviación respecto del principio del gravamen sobre el beneficio neto, pues es cierto que no hay todavía un quebranto actual, se trata de un debate que creíamos superado hace tiempo. El artículo 50 del regla-

mento que desarrolló la Ley 61/1978²⁴, del primer Impuesto sobre Sociedades de la democracia, caracterizado por la plena autonomía de la base imponible del impuesto respecto de la contabilidad, ya consideraba partida deducible «*el envejecimiento en el mercado de los valores de activo y en general el deterioro de los bienes o derechos no computado como amortización [...], en tanto se hayan producido en el periodo impositivo*».

2.4 · Deducibilidad fiscal del deterioro de determinados valores representativos de deuda

Propuesta núm. 40:

No debería permitirse la deducción fiscal de las pérdidas por deterioro de valores representativos de deuda cuando, correspondiendo a inversiones que se mantengan hasta el vencimiento, se registren contablemente por aplicación de criterios de valoración, salvo que las pérdidas se originen por la baja, enajenación o cancelación de los referidos valores.

Según la norma contable²⁵, son inversiones mantenidas hasta el vencimiento los valores representativos de deuda, con una fecha de vencimiento fijada, que se negocien en un mercado activo y que la empresa tenga la intención efectiva y la capacidad de conservarlos hasta su vencimiento. Al menos al cierre del ejercicio, deberán efectuarse las correcciones valorativas necesarias. La pérdida por deterioro del valor de estos activos financieros será la diferencia entre su valor en libros y el valor actual de los flujos de efectivo futuros que se estima van a generar. No obstante, como sustituto del valor actual de los flujos de efectivo futuros se puede utilizar el valor de mercado del instrumento, siempre que este sea lo suficientemente fiable como para considerarlo representativo del valor que pudiera recuperar la empresa.

De nuevo la Comisión fundamenta su propuesta en el objeto de dotar de mayor certeza a la pérdida por deterioro. Sin embargo, no nos parece que en este caso los criterios contables para juzgar el deterioro estén dotados de mucha subjetividad, sobre todo cuando es posible utilizar el valor de mercado del instrumento y este necesariamente ha de cotizar en un mercado activo.

²⁴ Aprobado por el Real Decreto 2631/1982, de 15 de octubre.

²⁵ Norma de Registro y Valoración Novena, apartado 2.2, del Plan General de Contabilidad.

Como contrapunto, también es cierto que los deterioros valorativos relacionados con títulos de deuda, quizá con excepción del deterioro derivado de la insolvencia del deudor emisor, tienen una larga tradición de no ser deducibles en los Impuestos sobre Sociedades de base tradicional. Así, el artículo 72.5 del Reglamento del Impuesto sobre Sociedades de 1978 establecía que «no se admitirá la provisión por depreciación de valores mobiliarios para aquellos títulos que ostenten un valor cierto de reembolso, sin perjuicio de la que pudiera corresponder como saldos de dudoso cobro».

3 · REFORMAS EN RELACIÓN CON LAS DEDUCCIONES

3.1 · Deducción para evitar la doble imposición interna

Propuesta núm. 41:

Debería transformarse la actual deducción en la cuota para evitar la doble imposición interna en una exención que solo se aplicaría cuando el porcentaje de participación fuese, al menos, del 5 por 100, armonizándose de esta forma con los regímenes vigentes —exención y deducción en la cuota— para evitar la doble imposición internacional.

El informe Mirrlees²⁶ señala que, en el interior de un país, es normal que los dividendos pagados por una filial situada en el país no se traten como renta gravable cuando se reciben por la sociedad matriz. La razón de esta exención es evidente, sigue diciendo. Se supone que los beneficios con cargo a los cuales se pagan estos dividendos han sido gravados como renta de la filial. Si se cargara un impuesto adicional cuando se reciben tales dividendos por la sociedad matriz, ello significaría que los beneficios obtenidos por la filial y pagados a la matriz estarían sujetos a más imposición que los beneficios obtenidos directamente por la matriz. Esta doble imposición penalizaría a los grupos de sociedades que estructuran sus actividades en el interior del país con sociedades filiales. La exención de los dividendos recibidos de las sociedades filiales asegura, simplemente, que los beneficios generados por la matriz y por la filial se gravan al mismo tipo, evitando esta distorsión en la elección de forma organizativa.

El informe Mirrlees remacha el clavo añadiendo que, a la inversa, en los casos en que los beneficios de la filial no se hayan gravado por causa de incentivos fiscales a la inversión u otros, la exención interna de los dividendos asegura que el beneficio pretendido con el incentivo fiscal no se pierde con el reparto del dividendo.

La Comisión, muy al contrario, afirma que, por diversos motivos, la subsistencia de la deducción por doble imposición interna en el Impuesto sobre Sociedades resulta, en estos momentos, altamente cuestionable. Motivos que pasa a desgranar a continuación y que ya adelantamos que no alcanzamos a entender.

En primer lugar, dice la Comisión, porque es bien conocido que el Impuesto sobre Sociedades a largo plazo se difunde convirtiéndose en un impuesto sobre toda la economía en su conjunto. Si con esto se quiere decir que las empresas acaban trasladando el impuesto incrementando el precio de los bienes y servicios que producen, seguirá siendo cierto que quien más impuesto tenga que trasladar será menos eficiente económicamente y, por tanto, que los grupos verticales de sociedades sufrirán la distorsión antes comentada, y en mayor medida cuantos más niveles de sociedades filiales existan.

En segundo término, porque la Comisión Europea ha requerido a España para que corrija lo que considera una imposición discriminatoria sobre inversiones en sociedades no residentes, porque la deducción por doble imposición interna se aplica cualquiera que sea el porcentaje de participación, mientras que la exención o la deducción para evitar la doble imposición internacional únicamente se aplica cuando la participación es de al menos el 5%. Bueno, pues habrá de buscarse una fórmula que armonice ambas exenciones o deducciones y no resulte discriminatoria a la luz de la legislación de la Unión, pero de ello no se colige una razón para cuestionar técnicamente la exención de dividendos internos. Todavía más, la Directiva 2011/96/UE, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, aspira precisamente a evitar las distorsiones organizativas que la imposición en cascada puede producir sobre los grupos de sociedades europeas, y expresamente declara en su considerando (11) que:

«(11) Cuando los grupos de sociedades se organicen en cadenas de sociedades y los beneficios lleguen a la sociedad matriz distribuidos a través de la cadena de filiales, es preciso eliminar la doble imposición mediante exención o crédito fiscal. En el caso del crédito fiscal, la

sociedad matriz debe poder deducir todo impuesto abonado por cualquiera de las filiales de la cadena, con supeditación al cumplimiento de las condiciones establecidas en la presente Directiva».

En tercer lugar, sigue diciendo la Comisión, porque la Ley 35/2006 ya suprimió la deducción para evitar la doble imposición interna en el IRPF, de modo que desde entonces ha existido un tratamiento asimétrico dependiendo de si el inversor era persona física o sociedad. No se alcanza a comprender la necesidad de un tratamiento simétrico de los dividendos internos en el Impuesto sobre Sociedades y en el IRPF. Ambos impuestos son en la actualidad tan dispares desde un punto de vista técnico y responden a estructuras y necesidades económicas tan diferentes, que resulta casi imposible escuchar hoy un discurso de simetría de mínima modernidad. En efecto, alguno de nuestros más caracterizados autores, que en su día mejor se ocupó no ya de la simetría, sino de la integración entre ambas figuras impositivas, reconoce que la eliminación de la doble imposición de dividendos en sede de las personas físicas, que antaño fue un objetivo relevante de política fiscal, en la actualidad ha dejado de serlo²⁷. Quizá porque la Ley 35/2006 privó de su principal mérito a la discusión, al introducir una exención parcial de los dividendos en el IRPF por la vía del gravamen de la llamada renta del ahorro, en la que típicamente se incluyen los dividendos, a un tipo de gravamen separado y menor que el marginal que grava la renta regular.

Finalmente, la Comisión acusa a la deducción para evitar la doble imposición interna de inducir «a la realización de prácticas inadecuadas como el denominado “lavado de dividendos”». Es conocido desde hace mucho tiempo que los dividendos exentos, tanto de retenciones como de impuesto final, tanto internos como internacionales, y tanto los pagados a socios residentes como no residentes, pueden ser susceptibles de prácticas inadecuadas, que usualmente tratan de sacar ventaja de combinar un dividendo no gravado con una pérdida deducible mediante dos transmisiones sucesivas de los valores, lo que obviamente no es un problema estructural, sino uno de los muchos casos de conflicto en la aplicación de las normas tributarias que las autoridades fiscales de todos los países combaten a través de medidas antiabuso normativas y procesales.

Todo lo anterior no obstante, al final la propuesta de la Comisión en relación con la deducción por doble imposición interna consiste en eliminar la deducción del 50% de la cuota del impuesto derivada de dividendos o participaciones en beneficios de otras entidades residentes en España, que el artículo 30.1 LIS establece con carácter general y con independencia del porcentaje de participación que la sociedad receptora del dividendo tenga en los fondos propios de la sociedad que lo distribuye. Pero manteniendo, convertida en exención, la actual deducción del 100% de la cuota cuando los dividendos o participaciones en beneficios procedan de entidades residentes en las que el porcentaje de participación, directo o indirecto, sea igual o superior al cinco por ciento (artículo 30.2 LIS).

Se llega así a los dos motivos que a nuestro juicio son los reales impulsores de la propuesta. Por un lado, motivo principal, el ya citado requerimiento de la Comisión Europea para que España corrija lo que considera una imposición discriminatoria sobre inversiones en sociedades no residentes, porque la deducción por doble imposición interna se aplica cualquiera que sea el porcentaje de participación, mientras que la exención o la deducción para evitar la doble imposición internacional únicamente se aplica cuando la participación es de al menos el 5%²⁸. Por otro lado, motivo accidental pero bienvenido: la supresión de la deducción del 50% de la cuota derivada de dividendos internos cuando el receptor del dividendo tiene una participación en la sociedad pagadora inferior al 5% supone la eli-

²⁸ MEMO/13/583, 20/06/2013, Case No 2010/4111

«Impuestos: la Comisión pide a España que acabe con los tributos discriminatorios que aplica a las sociedades no residentes.

La Comisión Europea ha pedido a España que modifique la normativa fiscal discriminatoria que aplica a los dividendos extranjeros. Se trata de dividendos distribuidos por una sociedad no residente a una empresa española. El tratamiento fiscal a los dividendos extranjeros es más gravoso que el de los dividendos nacionales (es decir, los distribuidos por empresas residentes en España). Por ejemplo, una empresa española que invierta en una sociedad no residente debe cumplir más condiciones (por ejemplo, relacionadas con el volumen de ingresos y el nivel de participación de los accionistas) que en el caso de una inversión nacional si desea beneficiarse de la reducción de impuestos. En otros casos, el beneficio fiscal previsto para los dividendos nacionales no se prevé para los dividendos extranjeros.

La Comisión considera que este régimen es incompatible con el derecho de establecimiento, libre prestación de servicios, suministro transfronterizo de mercancías y libre circulación de capitales que figura en los Tratados de la UE.

La petición adopta la forma de un dictamen motivado. En ausencia de una respuesta satisfactoria en el plazo de dos meses, la Comisión podrá remitir el asunto al Tribunal de Justicia de la UE».

minación de un coste recaudatorio que ayudará a mantener la suficiencia de la figura después de la reducción de tipos nominales de gravamen que es el objetivo prioritario confeso de la reforma del Impuesto sobre Sociedades.

Propuesta núm. 42:

Debería regularse en el Impuesto sobre Sociedades un tratamiento fiscal uniforme con el que ya existe en el IRPF para la suscripción de una ampliación de capital con cargo a reservas, por la que se reciban las nuevas acciones totalmente liberadas.

Esta propuesta de la Comisión parece un caso de poner la venda antes de la herida. La propia Comisión reconoce que la Dirección General de Tributos ya se ha pronunciado sobre la tributación en el Impuesto sobre Sociedades de las operaciones de ampliación de capital con cargo a reservas y entrega a los socios de nuevas acciones totalmente liberadas, diciendo que la «suscripción de la ampliación de capital con cargo a reservas no determina la integración de renta alguna en la base imponible de los socios sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades». No se entiende entonces muy bien la preocupación de la Comisión porque una medida tan específica como innecesaria, pues el actual Impuesto sobre Sociedades lleva casi veinte años conviviendo con estas operaciones y ese tratamiento sin dificultad, se eleve a la categoría de propuesta de reforma.

En la justificación de su propuesta la Comisión alude a la seguridad jurídica, y es una alusión bastante extraña, pues el valor seguridad jurídica, cuya relevancia en el Impuesto sobre Sociedades y en cualquier otra figura impositiva no está para nosotros detrás de ningún otro, es sin embargo un valor perfectamente ausente del discurso de la Comisión²⁹.

En este caso, la Comisión razona diciendo que si de acuerdo con su propuesta anterior, se suprimiese o se restringiera el ámbito de aplicación de la actual deducción por doble imposición interna, se podría recurrir para evitar el impuesto al pago de «dividendos en especie» (ampliación de capital con entrega de acciones liberadas), pues de ese modo la entidad inversora en otra que percibiese tales dividendos no tributaría mientras mantuviese su inversión en la sociedad que los pagase, concluyendo que, con

la finalidad de alcanzar una mayor seguridad jurídica en este aspecto, sería razonable dar respaldo legal en el Impuesto sobre Sociedades al criterio ya reseñado de la Dirección General de Tributos.

En fin, se entiende poco, pero parece que el temor está en que, si se suprime o se restringe la actual deducción por doble imposición interna, proliferen las operaciones de ampliación de capital con cargo a reservas y entrega a los socios de nuevas acciones totalmente liberadas, y que frente a ellas reaccionen los órganos de la Administración tributaria encargados de la aplicación de los tributos con ignorancia del criterio de la Dirección General de Tributos³⁰.

3.2 · Exención para evitar la doble imposición internacional

Propuesta núm. 43:

El régimen de exención para evitar la doble imposición internacional debería ser modificado para:

- *Establecer un nuevo requisito consistente en que la entidad participada soporte por el impuesto extranjero una tributación mínima del 10 por 100 sobre su beneficio en el país a que se refiera.*
- *Suprimir en este régimen el requisito hoy vigente de la realización de una actividad empresarial en el extranjero.*

El informe Mirrlees, inmediatamente a continuación de sus reflexiones sobre la exención de dividendos internos, señala³¹ que cuando se reciben dividendos de una sociedad filial ubicada en otro país habría también una doble imposición de los beneficios subyacentes, los cuales habrían sido gravados al tipo del impuesto sobre la renta de las sociedades, y de acuerdo con las normas para calcular los beneficios gravables, del país de origen donde esté ubicada la filial. Tanto el tipo como la base podrían ser distintos de los del país de residencia de la empresa matriz, pero si se gravaran los dividendos recibidos de las filiales extranjeras como ingresos ordinarios de la sociedad matriz, en la mayoría de los casos esto supondría una imposición considerablemente más elevada de la renta

²⁹ De hecho, esta es, salvo error u omisión, la única referencia a la seguridad jurídica que la Comisión hace en las 420 páginas de su informe.

³⁰ Otra explicación es que simplemente se pretendan proteger los esquemas de *scrip dividend* que empiezan a abundar entre nuestras compañías más señeras.

³¹ *Op. cit.*, pág. 480.

generada por las inversiones internacionales que de la renta generada por las inversiones interiores³².

El razonamiento anterior es indudablemente acertado, pero conocido y un punto académico en el ámbito de la reforma de un Impuesto sobre Sociedades de base tradicional. Un Estado como España no es en estos momentos libre para decidir que no va a establecer un mecanismo para evitar la doble imposición internacional sobre dividendos. Tanto la pertenencia de España a la Unión Europea (donde, además de las obligaciones generales de respeto a los derechos y libertades básicas de los Tratados, existe específicamente la ya citada Directiva 2011/96/UE) como los numerosos tratados internacionales bilaterales para evitar la doble imposición firmados por España, imponen a nuestro país la obligación de establecer un mecanismo para evitar la doble imposición internacional sobre los dividendos recibidos de sociedades residentes en la práctica totalidad de los países con los que España mantiene relaciones comerciales significativas.

El informe Mirrlees se detiene a continuación en una explicación de las diferencias entre los dos métodos que la práctica internacional tributaria conoce y aplica para evitar la doble imposición: el método de exención y el método de deducción o del crédito. En síntesis y como es sabido, el método del crédito trata de gravar los beneficios ganados por las filiales extranjeras y distribuidos como dividendos a un tipo no inferior al aplicado internamente, mientras el método de exención simplemente los exime de gravamen. Ambos métodos producen el mismo resultado respecto de dividendos procedentes de países con tipos iguales o superiores al del país de residencia de la empresa perceptora del dividendo, pero difieren cuando el dividendo procede de países con menores tipos impositivos, en cuyo caso el método del crédito supone un gravamen adicional. Es significativo en este sentido constatar la potencia incontestable del derecho de la Unión Europea, que lleva a que un informe hecho en el Reino Unido bajo una óptica confesamente económica y excluyente del enfoque jurídico, diga expresamente³³ que para los países de la UE no está claro si es posible, en términos prácticos, tratar los dividendos recibidos de filiales

nacionales y extranjeras de manera diferente³⁴. Ya hemos visto cómo, a nuestro juicio, este ha sido el motivo fundamental de la propuesta de la Comisión en materia de doble imposición interna.

No podemos terminar las referencias al informe Mirrlees en esta materia sin detenernos en la última reflexión de la sección que dedica a la doble imposición internacional dentro del capítulo relativo al gravamen de las sociedades en un contexto internacional.

Dice así que la exención de los dividendos internacionales puede hacer evidente la oportunidad para que las sociedades multinacionales trasladen renta gravable de países con tipos relativamente elevados en el impuesto sobre sociedades endeudándose en esas jurisdicciones y usando los fondos tomados a préstamo para realizar operaciones de financiación con fondos propios.

Puesto que nuestro legislador ya ha elegido la senda de las restricciones a la deducibilidad de los intereses, que la Comisión endosa como hemos visto en su primera propuesta de reforma de Impuesto sobre Sociedades, sirvan estos párrafos del informe Mirrlees para enmarcar los riesgos de esa decisión.

Yendo ya a la propuesta que la Comisión hace, y que en síntesis significa someter la exención de dividendos internacionales al requisito de que la sociedad que los reparte esté sometida en su país de origen a un impuesto sobre sociedades mínimo del 10%, su justificación inicial es de nuevo un ejercicio de funambulismo no fácil de entender.

Comienza la Comisión advirtiendo que entre los años 2007 a 2011, en el periodo más intenso de la crisis, cuando los beneficios contables se han reducido, la parte exenta por la doble imposición internacional —que obviamente disminuye la base sometida al Impuesto sobre Sociedades— ha aumentado especialmente y de forma espectacular en los Grupos fiscales consolidados, pues en el año 2011 la exención representó casi un 25% del resultado contable positivo frente al 12,7% que suponía en 2007³⁵. De donde la Comisión concluye que tan

32 En el supuesto de que exista una exención aplicable a dividendos internos, como el informe Mirrlees da por hecho.

33 *Op. cit.*, pág. 482.

34 Los estados miembros pueden continuar gravando los dividendos extranjeros según el método del crédito aunque eximan los dividendos nacionales, pero sólo si eso no produce una desventaja comparativa para la inversión internacional respecto de la interna (Tribunal de Justicia de la UE, Caso C-446/04).

35 Cifras en millones de euros: 13.668 respecto de 107.213 en 2007, frente a 21.123 respecto de 85.948 en 2011 (estadísticas de recaudación de la AEAT).

elevado coste recaudatorio parece tener su explicación en la regulación de este régimen de exención por doble imposición internacional y en los amplios criterios que se siguen para su aplicación en España a la vista de la experiencia de otros países, que son bastante más estrictos.

No podemos sino discrepar de este análisis. Entre 2007 y 2011 el artículo 21 LIS, continente de la regulación vigente de la exención por doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades, no fue objeto de modificaciones. Tampoco en su aplicación práctica se dieron circunstancias de especial relajación en las comprobaciones llevadas a cabo por la Administración tributaria. Muy al contrario, en esos años las autoridades comenzaron a extremar el rigor en la interpretación de ciertas operaciones de adquisición de acciones de sociedades no residentes con financiación intragrupo, que fueron consideradas artificiosas cuando no simuladas, y en las que finalmente la sociedad adquirente española aplicaba el artículo 21 LIS³⁶. Si no hubo cambios en el artículo 21 LIS, ¿qué explicación tiene el aumento continuo entre 2007 y 2011 de la parte de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades exenta por doble imposición internacional?

Pues la más directa y sencilla. Las grandes empresas españolas aceleraron en esos años sus procesos de internacionalización, de manera que hoy es un hecho notorio que la mayoría de los grupos de sociedades de matriz española más caracterizados obtienen una buena parte, y en muchos casos, la mayoría, de sus ingresos en el extranjero³⁷. De manera que la razón del aumento continuo de la parte de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades de los grupos consolidados españoles exenta por doble imposición internacional es simplemente el aumento continuo de la parte de los resultados de los grupos consolidados españoles generada en el extranjero. Este hecho notorio, del que sin duda debemos felicitarnos, es fácilmente contrastable. Así, por ejemplo, los ingresos procedentes de España obtenidos por el grupo Inditex

cayeron del 37,5% en 2007 al 25% en 2011. Para el grupo Telefónica la caída fue del 36,6% en 2007 al 27,5% en 2011; o para FCC del 64% en 2007 al 47,6% en 2011³⁸.

También carece a nuestro juicio de mayor fundamento la afirmación de la Comisión de que los criterios que se exigen en otros países para declarar exentos los dividendos extranjeros son bastante más estrictos. No vamos a cansar al lector con prolijos análisis comparativos de los regímenes de exención de dividendos y plusvalías de fuente extranjera (conocidos internacionalmente como regímenes de *participation exemption*). Están disponibles en internet y de ellos se deduce que el régimen español es perfectamente homologable con los vigentes tradicionalmente en economías europeas abiertas. ¿Que hay países como Francia, Bélgica o Italia donde pueden encontrarse diferencias y el régimen es más restrictivo? Seguramente, pero son diferencias marginales, y en cualquier caso no debe olvidarse que la internacionalización masiva de las empresas españolas ha tenido lugar bastante más tarde que la de sus homólogas de otros países europeos que ya eran exportadores de capital cuando la presión fiscal en los países destinatarios de la inversión solía ser muy diferente de la actual.

Dicho lo cual, es entendible que el proceso de búsqueda de bases imposables gravables con las que mitigar la caída de recaudación esperada como consecuencia del objetivo prioritario de descenso de tipos de gravamen haya tenido también su estación de parada en el ámbito de la exención por doble imposición internacional, donde la propuesta de la Comisión supone gravar en España los dividendos procedentes de países cuyo tipo impositivo por el impuesto sobre la renta de las sociedades sea inferior al 10%.

Si esta propuesta sale adelante, los dividendos y plusvalías de acciones derivados de la inversión española en países cuyo tipo del impuesto sobre sociedades sea inferior al 10% resultarán gravados al tipo del Impuesto sobre Sociedades español, de manera que, como ya advertimos más arriba al hilo de lo dicho en este sentido en el informe Mirrlees, los incentivos fiscales del país de la inversión no podrán surtir efecto respecto de los inversores españoles. Es más, la inversión en esos países será

³⁶ En ocasiones conocida como la guerra de los gastos financieros, estas actuaciones de la Administración tributaria estuvieron sin duda en el origen de las modificaciones normativas que dieron lugar a los vigentes artículos 14.1.h) y 20 LIS.

³⁷ Pueden verse en este sentido, entre muchísimas, las noticias recogidas en los siguientes enlaces: <<http://www.expansion.com/2012/10/25/empresas/1351181881.html>> <<http://www.estrategiasdeinversion.com/top-10-ei/20140220/empresas-menos-espanolas-ibex-35>>

³⁸ Datos obtenidos de las cuentas anuales e informes de gestión, disponibles en los sitios web corporativos.

comparativamente menos eficiente que invertir en países alternativos con un tipo de gravamen superior al 10%, pero inferior al tipo español. Esto podría representar un peligro para las inversiones españolas en países de oportunidad, en desarrollo, que acuden a los incentivos fiscales para atraer inversión exterior, y donde nuestras empresas tienen mercados por abrir que nuestra economía necesita. Recordamos como si fuera hoy lo que nos sucedió a finales del siglo xx con una inversión en Bangladesh. Tras haber constituido exitosamente en junio de 1997 la primera entidad de tenencia de valores extranjeros («ETVE») de nuestro derecho³⁹, nos acercamos a la Dirección General de Tributos, pues en aquel tiempo el régimen de ETVE era rogado, para intentar constituir la siguiente. Se trataba de la tenencia del 100% de las acciones de una sociedad de Bangladesh cuyo propósito iba a ser la construcción y explotación de una central de producción de energía eléctrica en ese país. Bangladesh era entonces uno de los países más pobres del planeta⁴⁰ y estaba intentando dotarse de infraestructuras industriales básicas atrayendo inversión exterior. En ese sentido, las sociedades dedicadas a la producción de energía eléctrica gozaban de exención plena en el impuesto sobre sociedades. Pues bien, no hubo forma de salvar el obstáculo de que «la entidad participada esté sujeta y no exenta a un impuesto de naturaleza idéntica o análoga al Impuesto sobre Sociedades», como decía el artículo 130.1.b) LIS entonces vigente.

Para evitar esta amenaza de discriminación contraria a inversiones en países con baja tributación por necesidades de desarrollo, proponemos que, si la propuesta de la Comisión sale adelante, se reduzca al 10% el tipo del Impuesto sobre Sociedades español que grave los dividendos extranjeros que no han podido aplicar la exención por doble imposición internacional por no estar sometidos los beneficios con cargo a los cuales se distribuyen a esa

tributación mínima en el país de la inversión. Con ello podría quizá también atenuarse el efecto inmediato que la propuesta de la Comisión puede tener en el comportamiento de los grupos multinacionales de cabecera española, que evitarán el gravamen de los dividendos extranjeros en España al tipo general mediante el simple expediente de remansar los beneficios en el exterior y no distribuirlos como dividendo, privando a nuestra economía de fondos, inversiones y competitividad.

3.3 · Régimen de las entidades de tenencia de valores en el extranjero

Propuesta núm. 44:

Debería realizarse una revisión del régimen especial de las entidades de tenencia de valores en el extranjero, elevando apreciablemente la cuantía actual de 6 millones de euros para el valor de adquisición de una participación mínima, a efectos de considerar cumplido el requisito que se exige en el régimen de exención para evitar la doble imposición internacional.

Señala la Comisión que como el régimen fiscal de las entidades de tenencia de valores en el extranjero se ve especialmente afectado por las propuestas anteriores de modificación de los mecanismos de eliminación de la doble imposición interna e internacional, sería razonable realizar una revisión del régimen con la finalidad, al menos, de actualizar el importe actual de 6 millones de euros del valor de adquisición de la participación a efectos de considerarse cumplido el requisito de participación mínima que se exige para evitar la doble imposición internacional.

En la propuesta de la Comisión esa actualización debe consistir en elevar apreciablemente el umbral de los 6 millones de euros. No nos parece mal. De hecho, estuvimos personalmente involucrados en el nacimiento de dicho umbral y el valor inicialmente considerado era apreciablemente superior. En efecto, la regulación original del régimen no contemplaba su aplicación cuando la participación en la entidad extranjera fuera inferior al 5%. Pero ocurrió que se planteó una inversión en una entidad cotizada extranjera de elevada capitalización bursátil en la que no se lograba el 5% de participación, aunque el monto a invertir era muy cuantioso y permitía un porcentaje de participación suficiente para convertir al inversor en accionista de referencia de la sociedad, cuyo capital estaba muy atomizado. Acudimos con esta cuita a nuestras autorida-

³⁹ De tenencia indirecta del 17,5% de la entonces sociedad estatal belga de telecomunicaciones Belgacom, S.A, cuyo 49,99% se privatizó en marzo de 1996.

⁴⁰ No obstante, de acuerdo con el Banco Mundial, desde 1990 el país ha logrado una tasa de crecimiento anual promedio del 5%. Bangladesh ha vivido la expansión de su clase media y el desarrollo del sector terciario. En diciembre de 2005, cuatro años después de su informe sobre las economías emergentes del «BRICS» (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), Goldman Sachs consideró a Bangladesh uno de los «Próximos once», junto con Egipto, Indonesia, Vietnam y otros siete países («The N-11: More Than an Acronym», Goldman Sachs study of N11 nations. *Global Economics Paper* N.º 153, 28 de marzo de 2007).

des, que fueron receptivas a la necesidad de acoger en el régimen inversiones en el extranjero en las que el porcentaje de participación mínima no se pudiera alcanzar, no obstante la cuantía y relevancia de la inversión. De entre las diferentes soluciones que se barajaron, la del umbral cuantitativo fue la finalmente elegida y seguramente su cuantía quedó un poco baja⁴¹. La solución fue luego copiada por otros países⁴².

Las entidades de tenencia de valores extranjeros han supuesto a nuestro juicio una formidable herramienta para la internacionalización no ya de la empresa española, sino del propio país. En particular, la muy sólida red de convenios para evitar la doble imposición construida por España en Latinoamérica ha convertido a las ETVE en sociedades idóneas para la tenencia de participaciones en países de aquella zona, tanto para inversores españoles como para *joint ventures* internacionales. En este sentido, las ETVE han estado sometidas a ciertos desafíos planteados por autoridades fiscales de algunos países⁴³, que convendría analizar con rigor para adoptar por nuestra parte las medidas adecuadas, normativas o de negociación.

3.4 · Reducción de incentivos fiscales

Propuesta núm. 45:

- *Deberían suprimirse, para cumplir con los objetivos propuestos para esta reforma y con las recomendaciones de los Organismos internacionales a este respecto:*
- *Todas las deducciones del Capítulo IV del Título VI del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades —deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica; deducción por inversión de beneficios, deducción por inversiones en producciones cinematográficas; deducción por inversiones medioambientales; deducción por reinversión de beneficios extraordinarios y deducciones*

por creación de empleo— excepto, en su caso, la deducción por creación de empleo para trabajadores con discapacidad.

- *La deducción en la cuota del Impuesto sobre Sociedades de los programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público que se regulan en el artículo 27 de la Ley 49/2002.*

La Comisión señala que ha debatido ampliamente sobre los incentivos fiscales en el Impuesto sobre Sociedades, teniendo muy en cuenta los objetivos que pretende la reforma, y ha llegado a la conclusión de que una acción importante en este ámbito, como se necesita para cumplir tales objetivos, conduce inevitablemente a la supresión de todas las deducciones del capítulo IV del título VI de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

En ese capítulo se encuentran:

- (i) la deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica;
- (ii) la deducción por inversión de beneficios establecida por la Ley 14/2013;
- (iii) la deducción por inversiones en producciones cinematográficas;
- (iv) la deducción por inversiones medioambientales;
- (v) la deducción por creación de empleo para trabajadores con discapacidad⁴⁴;
- (vi) la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios; y
- (vii) las deducciones por creación de empleo establecidas por la Ley 3/2012.

Conviene recordar en este punto que, de los cuatro objetivos de la reforma del sistema tributario español que la Comisión pretende, el primero es conseguir la suficiencia recaudatoria necesaria para mantener la pauta de consolidación fiscal en la que España está inmersa; y el segundo, en palabras de la Comisión, «recomponer las bases de todos los tributos, limitadas hoy por numerosas exenciones, bonificaciones y deducciones de toda clase». Y estos dos objetivos conducen al cuarto: que los ahorros recaudatorios que los planteamientos anteriores implican reviertan de inmedia-

⁴¹ La mágica cifra de los 1.000 millones de pesetas.

⁴² Singularmente, Luxemburgo.

⁴³ Puede verse en ese sentido la Resolución Declaratoria Interpretativa de la Hacienda brasileña (*Receita Federal*) n.º 6, de 6 de junio de 2002, que declara que a los dividendos obtenidos por residentes en Brasil procedentes de una ETVE no les resulta aplicable la exención prevista en el artículo 23.4 del Convenio hispano-brasileño para evitar la doble imposición internacional; <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AtosInterpretativos/2002/SRF/ADISRF006.htm>> [consulta: 18 de mayo de 2014].

⁴⁴ Esta deducción es la única que la Comisión admite que podría mantenerse, como excepción, por su «importante contenido social».

to sobre los contribuyentes a través de rebajas sustanciales en las tarifas de los impuestos directos.

Tomando en cuenta estos objetivos, y a la luz de la doctrina científica que la Comisión cita⁴⁵, la propuesta de la Comisión es coherente. También lo es la propuesta que la Comisión hace a continuación de suprimir otros incentivos fiscales que no se regulan en la Ley del Impuesto sobre Sociedades. En concreto, la deducción en la cuota del impuesto prevista para los programas de apoyo a acontecimientos de excepcional interés público en el artículo 27 de la Ley 49/2002.

4 · OTRAS PROPUESTAS DE REFORMA

4.1 · Deducción por depreciación monetaria

Propuesta núm. 46:

Debería suprimirse la norma del artículo 15, apartado 9, del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades, por la que se establece que, en el caso de transmisiones de inmuebles, para determinar la ganancia patrimonial que habrá de incluirse en la base se deducirá el importe de la depreciación monetaria.

La Comisión justifica su propuesta diciendo que esta norma ha subsistido muchos años porque se fundamentaba en la creencia —que la crisis económica ha demostrado que era falsa— de que los inmuebles se revalorizaban todos años. Además, añade, cada cierto tiempo se viene aprobando una norma sobre actualización de balances, la última recientemente en 2012.

De una forma muy simplista, lo que dice la Comisión no es incierto, pero en realidad el precepto que nos ocupa es la manifestación en el Impuesto sobre Sociedades de una cuestión tradicional en el ámbito de la imposición sobre la renta de las sociedades, cual es la de la regulación de los efectos de la inflación respecto de la formación de la base imponible.

De esta cuestión se ocupó con cierta intensidad el informe para la reforma del Impuesto sobre Sociedades de mayo de 1994 de la Secretaría de Estado de Hacienda («el informe de 1994»), antecedente inmediato y exposición técnica de motivos de la Ley 43/1995, que aprobó el Impuesto sobre Sociedades cuyo modelo sigue siendo el vigente y donde ya existía un último apartado del artículo 15, esencialmente coincidente con el actual apartado 9, aunque aquel permitía la corrección de la depreciación monetaria respecto de todos los elementos patrimoniales del inmovilizado material o inmaterial.

El informe de 1994, tras citar las recomendaciones del Comité Ruding⁴⁶ de que las ganancias de capital debidas a la inflación no sean gravadas y de que los inventarios puedan ser valorados por el método LIFO, recogió una serie de prevenciones de la OCDE sobre los peligros que pudieran derivarse de soluciones simplistas en la regulación de la inflación a efectos impositivos. En síntesis:

- Las deducciones generales por inversiones deben ser consideradas, en ciertos casos, como un medio de gravar las rentas reales.
- Los ajustes en función de la inflación conllevan una elevada carga de complejidad, máxime teniendo en cuenta que las normas contables no incorporan al cálculo contable los efectos de la inflación.
- Los ajustes para determinar la renta real no se traducirán, en todo caso, en una reducción del impuesto para las empresas. Por el contrario, en el supuesto de empresas que efectúan inversiones en activos de larga duración (bienes inmuebles) financiadas con empréstitos, el impuesto se elevará.

El informe de 1994 concluyó en la necesidad de proceder en esta materia con extrema prudencia.

El informe Mirrlees, por su parte⁴⁷, analiza también algunos de los efectos de la inflación sobre un Impuesto sobre Sociedades de base tradicional. En esencia, aumentar el coste del capital para las inversiones financiadas con fondos propios y reducir el coste real del endeudamiento después de impuestos. También, en caso de inflación elevada, aumentar el coste de mantenimiento de los inventarios y subir la imposición de las ganancias de capital deri-

⁴⁵ Entre otra, se cita un informe sobre la *Reforma del Impuesto sobre Sociedades* elaborado a mediados de 1992 bajo la dirección del profesor Fuentes Quintana y remitido al Instituto de Estudios Fiscales, en el que se decía que «en general, los estudios sobre la eficacia de los incentivos fiscales, muestran una extremada cautela sobre la conveniencia de su uso, más allá de los límites antes indicados. En particular, se ha destacado que la relación por cociente entre el incremento inducido en la inversión y la renuncia a los ingresos impositivos que todo incentivo implica muy raramente alcanza la unidad».

⁴⁶ *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation, Commission of the European Communities*, Official Publications of the EC, ISBN 92-826-4277-1, March 1992.

⁴⁷ *Op. cit.*, pág. 455.

vadas de ventas de activos. Tras señalar que, en principio, estos efectos podrían evitarse ajustando la base imponible, recuerda sin embargo que ningún país de la OCDE ha adoptado todavía una base del Impuesto sobre Sociedades ajustada por la inflación, quizás como consecuencia, concluye, de la complejidad adicional que eso implica.

4.2 · Régimen de las empresas de reducida dimensión

Propuesta núm. 47:

Debería suprimirse el régimen de las empresas de reducida dimensión que se regula en el Capítulo XII del Título VII del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades, pero sin que ello suponga aumento de su actual tipo de gravamen.

En su comentario a esta propuesta la Comisión advierte que alguna de las medidas que se han propuesto anteriormente o que se propondrán más adelante inciden directamente en el régimen de las empresas de reducida dimensión que se regula en el capítulo XII del título VII de la Ley del Impuesto sobre Sociedades⁴⁸. En concreto, dice la Comisión, la reducción del tipo de gravamen general que se propondrá seguidamente dejará inoperante el actual tipo reducido que se aplica a las empresas de reducida dimensión. Igual ocurrirá con la supresión de todos los regímenes de libertad de amortización o amortización acelerada y con la supresión de la deducción por reinversión de beneficios. La Comisión considera que los cambios propuestos conducen inevitablemente a la supresión de los incentivos fiscales a las empresas de reducida dimensión y a una rápida unificación de tipos de gravamen, que habrá de lograrse al reducirse el tipo general del Impuesto sobre Sociedades, pero sin aumentar el tipo aplicable a las empresas de reducida dimensión, que debería seguir siendo del 25%.

Adicionalmente, la Comisión observa que con ello se dará cumplimiento, además, a lo que la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional han pedido a España respecto a la eliminación de los obstáculos fiscales al crecimiento empresarial, de los que el actual régimen de incentivos fiscales a

las pequeñas y medianas empresas es uno de los más destacados.

El informe Mirrless dedica un capítulo entero al gravamen de las pequeñas empresas⁴⁹. Trataremos a continuación de resumir lo principal de sus conclusiones.

La imposición de las pequeñas empresas, dice el informe Mirrless, es inherentemente compleja, ya que afecta a los límites que existen entre el IRPF y el Impuesto sobre Sociedades, por un lado, y a los que hay entre la imposición de la renta del trabajo y la del capital, por otro. Este es un tema en el que es esencial tener una visión integrada del sistema impositivo en su conjunto. Las diferencias en la imposición sobre los salarios, sobre las rentas de los autónomos y sobre los dividendos distorsionan las elecciones entre trabajar por cuenta ajena, hacerlo por cuenta propia o crear una pequeña sociedad. Estas diferencias proporcionan un estímulo para que las rentas del trabajo se conviertan a formas de renta empresarial que estén menos gravadas y han causado una compleja legislación antielusión que aborda los síntomas, pero no las causas subyacentes de los problemas⁵⁰. Puede haber argumentos poderosos a favor de conceder ventajas impositivas a ciertas actividades realizadas por pequeñas empresas⁵¹. Estas ventajas deberían concederse usando medidas impositivas focalizadas en el objetivo perseguido, y no reduciendo los tipos impositivos de todos los beneficios de todas las pequeñas empresas.

⁴⁹ Es el capítulo 19, y su sección 1 tiene un título tan bien traído que no podemos dejar de citarlo: «*Lo pequeño es bello o, al menos, está privilegiado fiscalmente*», *op. cit.*, págs. 489-508.

⁵⁰ El informe Mirrless está obviamente hablando del Reino Unido, y se refiere a las medidas dirigidas a las «*sociedades de servicios personales*» o las «*sociedades de servicios gestionados*», donde una persona física crea una pequeña sociedad que vende el mismo servicio a un solo cliente. La experiencia española no es muy diferente, y cualquiera que haya participado en la práctica de las comprobaciones de sociedades de profesionales en nuestro país en los últimos años puede corroborarlo. Eso sí, en nuestro país las actuaciones inspectoras han pretendido ser el mecanismo antielusión.

⁵¹ Este podría ser el caso de: (i) deducciones más generosas para los gastos de investigación y desarrollo —si hay evidencia suficiente de que los gastos de este tipo realizados por las sociedades más pequeñas tienden a generar mayores beneficios externos, ya que en otro caso serían ineficientemente bajos como consecuencia de tener costes elevados o una disponibilidad limitada de financiación—; (ii) tratamiento más generoso de los gastos de inversión —también si hay evidencia de que se obtendrán unos rendimientos sociales más elevados que de las inversiones realizadas por las grandes sociedades—; o (iii) tratamiento más generoso de las inversiones que financian la expansión de algunos tipos de empresas pequeñas.

⁴⁸ En realidad no hay tal régimen, sino un conjunto de incentivos fiscales. Así, el capítulo XII del título VII de la Ley del Impuesto sobre Sociedades lleva por título *Incentivos fiscales para las empresas de reducida dimensión*.

Finalmente, el informe Mirrlees recomienda la combinación de un Impuesto sobre Sociedades con una ACE y un IRPF con una deducción de la tasa de rendimiento normal de activos de riesgo, como las acciones («RRA»⁵²). Con un alineamiento adecuado de los tipos impositivos, sigue diciendo el informe, este enfoque podría eliminar los incentivos fiscales para convertir la renta de trabajo en renta de capital y evitar las distorsiones fiscales de la forma legal bajo la que las pequeñas empresas realizan su actividad.

Una vez que la Comisión no ha recogido en sus planteamientos la introducción en nuestro sistema impositivo de deducciones tipo ACE y RRA, o similares, su propuesta de supresión de los incentivos fiscales a las empresas de reducida dimensión está desde luego en línea con las más recientes tesis internacionales sobre la materia.

5 · REFORMA DEL TIPO GENERAL DE GRAVAMEN

5.1 · La reforma del tipo general

Propuesta núm. 48:

Debería reducirse el tipo general de gravamen del Impuesto sobre Sociedades, actualmente en el 30 por 100, de forma que:

- a) *A la entrada en vigor de la reforma se situase en las proximidades del 25 por 100.*
- b) *En una segunda etapa de la reforma debería situarse de forma definitiva en valores próximos al 20 por 100.*

Es esta sin duda la propuesta estrella de la Comisión en materia de reforma del Impuesto sobre Sociedades, el sol en torno al cual se ordena todo lo demás.

La Comisión fundamenta la propuesta diciendo, en primer lugar, que el tipo general de gravamen del Impuesto sobre Sociedades vigente —30%— se sitúa en la banda alta de los tipos de gravamen existentes en los Estados miembros de la Unión Europea. En concreto, el tipo medio de gravamen de

los 27 países de la Unión Europea se sitúa en 2013 en el 23,2% y de los 17 países del área euro en el 25,9%. Y añade que parece que esta tendencia a la reducción de los tipos se está extendiendo a otros países de nuestro entorno⁵³, por lo que podría desarrollarse en un futuro no lejano una fuerte competencia fiscal entre países en este impuesto.

En segundo lugar, dice la Comisión, si la reforma tributaria que se desea acometer tiene entre sus objetivos el de favorecer el desarrollo económico del país, la reducción del tipo general del Impuesto sobre Sociedades contribuiría de forma importante a la consecución de este objetivo, facilitando la captación de inversiones internacionales.

Ambos fundamentos son en realidad el mismo, que desde luego es suficiente para nosotros. Una economía occidental abierta no puede en nuestros días descolgarse de la tendencia impositiva seguida por países similares, so pena de quedar en desventaja frente a sus pares en el proceso internacional de creación de la riqueza. Aunque a este respecto podría argüirse el razonamiento académico de que la carga impositiva que soporta una inversión no es la derivada del tipo nominal del Impuesto sobre Sociedades, sino la que resulta después de aplicar bonificaciones y deducciones y otros incentivos fiscales, la realidad de los negocios demuestra que las cosas no funcionan así. Los proyectos de inversión calculan siempre la carga impositiva utilizando el tipo nominal del Impuesto sobre Sociedades, y una vez que un país ha ofrecido un retorno inferior de la inversión por esta causa y ha dejado de ser considerado en el análisis comparativo de destinos posibles, no hay normalmente formar de hacer volver atrás a inversores y analistas esgrimiendo incentivos fiscales de compleja aplicación.

Propuesta núm. 49:

Debería establecerse un procedimiento por el que la Administración Tributaria, por propia iniciativa o a petición expresa de las empresas interesadas, compruebe el exceso o defecto de imposición que se origina cuando, existiendo diferencias temporarias deducibles o imponibles, se produce una reducción del tipo general del impuesto. Ese procedimiento debería determinar y certificar la cuantía de la corrección, negativa o positi-

⁵² La fórmula RRA supone, en síntesis, que se exime del IRPF el rendimiento normal del ahorro. Para que la fórmula trabaje adecuadamente es necesario gravar los rendimientos que excedan del rendimiento normal a un tipo igual a la suma de los tipos del IRPF y de las cotizaciones sociales de empresario y trabajador. De no ser así, continuaría habiendo un incentivo sustancial para tratar de transformar las rentas obtenidas por las personas físicas en rentas del capital.

⁵³ Cita el caso reciente de Portugal, donde su reforma anuncia un tipo del Impuesto sobre Sociedades del 29,5% en 2014, y que pasará al 27,5% en 2015, al 25,5% en 2016, al 23,5% en 2017 y, finalmente, al 19% en el año 2018.

va, que las entidades podrían aplicar en la cuota del Impuesto sobre Sociedades en el momento en que se produjese la reversión de las diferencias temporarias.

Por una de esas curiosas paradojas que la vida en ocasiones ofrece, la propuesta de rebaja del tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades es recibida con temor y preocupación por muchas sociedades españolas.

La razón está, en síntesis, en que muchas sociedades españolas han acumulado en estos años de crisis cuantiosos créditos fiscales por, fundamentalmente, pérdidas a compensar en el futuro. Estos créditos fiscales figuran como un activo en los balances (activos por impuesto diferido), contrapartida de un ingreso contable reconocido el año en que nació el crédito fiscal. El problema está en que el activo por impuesto diferido se calcula aplicando a la base de cálculo que proceda (la pérdida fiscal, por seguir con el ejemplo que estamos utilizando) el tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades vigente en el ejercicio en que el activo se reconoce⁵⁴. Como quiera que estos activos por impuesto diferido están reconociendo el menor Impuesto sobre Sociedades que se pagará en el futuro cuando se aplique el crédito fiscal (a compensar beneficios si se trata de pérdidas), si el tipo de gravamen del impuesto disminuye respecto del utilizado para activar contablemente el crédito fiscal, este será mayor que el menor impuesto futuro a pagar, y si el desajuste no se corrige acabaría existiendo un activo remanente en el balance —el exceso de activo por impuesto diferido derivado de la diferencia de tipos de gravamen— puramente ficticio. Por esta razón, las normas contables obligan a que los activos por impuesto diferido se ajusten en caso de disminución del tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades. Estos ajustes suponen dar de baja en el balance una parte⁵⁵ del activo por impuesto diferido como una pérdida que se llevará a la cuenta de resultados. En definitiva, para las empresas con créditos fiscales activados en el balance una disminución del tipo de gravamen del

Impuesto sobre Sociedades se traduce inmediatamente en una pérdida contable que, dependiendo de la cuantía de los activos por impuestos diferidos, puede ser muy elevada, e incluso poner en cuestión el equilibrio patrimonial de la compañía.

Este problema peliagudo, de índole fundamentalmente mercantil y no fiscal, ha preocupado naturalmente a la Comisión, que ya adelantamos que en este caso ha desarrollado un análisis muy riguroso y detallista, y ha acabado proponiendo soluciones ciertamente complejas, pero a nuestro juicio bien encaminadas.

La Comisión analiza separadamente las tres causas que pueden dar lugar al reconocimiento contable de activos por impuesto diferido, esto es: las diferencias temporarias, el derecho a compensar en ejercicios futuros las pérdidas fiscales y las deducciones en la cuota pendientes de aplicar fiscalmente.

La normativa contable establece⁵⁶ que las diferencias temporarias se producen normalmente por la existencia de diferencias temporales entre la base imponible del Impuesto sobre Sociedades y el resultado contable antes de impuestos, cuyo origen se encuentra en los diferentes criterios temporales de imputación de ingresos y gastos empleados para determinar ambas magnitudes y que, por tanto, revierten en periodos subsiguientes. También se originan diferencias temporarias en los ingresos y gastos registrados directamente en el patrimonio neto que no se computan en la base imponible, incluidas las variaciones de valor de los activos y pasivos, siempre que dichas variaciones difieran de las atribuidas a efectos fiscales, y cuando los elementos patrimoniales se registran por un valor contable que difiere del valor atribuido a efectos fiscales.

Las diferencias temporarias se clasifican en:

- Diferencias temporarias imponibles, que son aquellas que darán lugar a mayores cantidades a pagar (o menores cantidades a devolver) por impuestos en ejercicios futuros. Ejemplo tradicional de diferencia temporaria imponible lo constituye la amortización fiscal acelerada, que origina gastos fiscales superiores a los contables en el primer o primeros años de utilización de los activos, y gastos contables superiores después, en los años que resten de vida útil con

⁵⁴ Aunque la norma contable dice que «los activos por impuesto diferido se valorarán según los tipos de gravamen esperados en el momento de su reversión», a continuación precisa que «según la normativa que esté vigente o aprobada y pendiente de publicación en la fecha de cierre del ejercicio» (Norma de Registro y Valoración Decimotercera, apartado 3, del Plan General de Contabilidad).

⁵⁵ La diferencia de importe del crédito fiscal una vez recalculado usando el nuevo tipo de gravamen.

⁵⁶ Norma de Registro y Valoración Decimotercera, apartado 2.1 del Plan General de Contabilidad.

posterioridad a que el activo haya sido completamente amortizado a efectos fiscales.

- Diferencias temporarias deducibles, que son aquellas que darán lugar a menores cantidades a pagar (o mayores cantidades a devolver) por impuestos en ejercicios futuros⁵⁷. Un caso clásico de diferencia temporaria deducible son los gastos contables que no son fiscalmente deducibles en el ejercicio, pero que pueden serlo en el futuro, como por ejemplo gastos financieros que excedan del límite del artículo 20 LIS o deterioros contables de activos que serán deducibles cuando se produzca la transmisión o baja en cuentas del activo.

Pues bien, ayudándose de sencillos ejemplos numéricos, la Comisión constata que, cuando tiene lugar una disminución del tipo de gravamen del Impuesto sobre Sociedades con posterioridad al nacimiento de diferencias temporarias, la reversión de diferencias temporarias deducibles produce excesos de imposición, mientras que la reversión de diferencias temporarias imponibles produce defectos de imposición, en ambos casos por comparación a una situación de estabilidad temporal del tipo. Lo que la Comisión propone es que se conceda la posibilidad de practicar una deducción en la cuota del impuesto del ejercicio en que revierta una diferencia temporaria deducible equivalente al exceso de imposición que la empresa va a sufrir como consecuencia de la bajada del tipo, o se imponga un gravamen adicional en esa cuota equivalente al defecto de imposición que la empresa va a disfrutar como consecuencia de la bajada del tipo.

En fin, se trata de que las diferencias temporarias reviertan al mismo tipo del impuesto al que se reconocieron, pagando o deduciendo los sujetos pasivos la cuota impositiva que proceda. De este modo, los activos y pasivos por impuesto diferido nacidos de diferencias temporarias no sufrirían modificaciones.

Para garantía del sistema, la Comisión propone que sea la Administración tributaria, de oficio o a instancia de parte, la que determine los excesos o defectos de imposición esperados que darán lugar

a deducciones o gravámenes adicionales futuros. Esta última propuesta, hecha creemos con la mejor voluntad a fin de evitar a los contribuyentes inseguridad y muchos debates con sus auditores, será probablemente inasumible para los órganos de la Administración tributaria encargados de la aplicación de los tributos, por su alto coste de utilización de recursos administrativos.

Propuesta núm. 50:

Debería establecerse un procedimiento por el que las empresas que tuviesen en sus balances activos por impuesto diferido como consecuencia del derecho a compensar en ejercicios futuros las bases imponibles negativas y no desearan registrar contablemente una pérdida por la reducción del tipo del Impuesto sobre Sociedades, solicitasen a la Administración Tributaria continuar con el tipo de gravamen actual hasta que finalizase la compensación de las referidas pérdidas fiscales.

El caso de los activos por impuesto diferido nacidos del derecho a compensar en ejercicios futuros las pérdidas fiscales (derecho a la compensación de bases imponibles negativas) es, sin embargo, diferente al de las diferencias temporarias.

En este caso no se produce un exceso de imposición cuando se reduce el tipo de gravamen, como sucede con las diferencias temporarias deducibles, pues en el momento en que se registran las pérdidas fiscales que se compensarán en ejercicios futuros la tributación es nula, y la situación fiscal es la misma tanto si se mantiene el tipo de gravamen como si se reduce. Sin embargo, en la normativa contable se establece como hemos visto que una modificación del tipo del Impuesto sobre Sociedades dará lugar a la correspondiente variación en el importe del activo por impuesto diferido, es decir, que en el supuesto de una reducción del tipo general el crédito por bases imponibles negativas a compensar tendría que disminuir de valor repercutiendo de forma negativa en el resultado contable del ejercicio en que se apruebe tal reducción.

La solución que propone la Comisión es simple y podría ser muy eficaz. Se trataría de que las empresas que tuviesen activos por impuesto diferido derivados del derecho a compensar en ejercicios futuros las bases imponibles negativas y no desearan registrar contablemente una pérdida contable por la reducción del tipo del Impuesto sobre Sociedades solicitasen a la Administración tributaria continuar con el tipo de gravamen actual hasta que finalizase la compensación de las pérdidas fiscales. Esta medida de mantenimiento temporal del tipo de gravamen

⁵⁷ En la terminología de los tributaristas, las diferencias temporarias deducibles producen ajustes positivos (incrementos) al resultado contable para determinar la base imponible. Las diferencias temporarias imponibles determinan, por el contrario, ajustes negativos (disminuciones) al resultado contable para determinar la base imponible.

actual para las empresas que lo solicitasen no supondría ningún perjuicio para la Hacienda Pública, pues cualquiera que fuese el nivel del tipo de gravamen mientras se fueran compensando bases imponibles negativas la cuota a ingresar siempre sería nula. La Comisión entiende que en caso de existir esta posibilidad de solicitar a la Administración tributaria el mantenimiento del tipo de gravamen anterior, no procedería realizar ajuste alguno en pérdidas y ganancias en el ejercicio en que se aprobase la reducción del tipo, ya que el importe del crédito por pérdidas fiscales no se vería modificado y, por tanto, no existiría repercusión en el resultado contable y el patrimonio neto de las empresas.

Como ya tenemos dicho, esta solución podría ser muy eficaz. El condicional deriva de que para que funcione adecuadamente es imprescindible que las bases imponibles negativas puedan compensar beneficios sin ninguna limitación. En ese caso, como advierte la Comisión, cualquiera que fuese el nivel del tipo de gravamen, mientras la totalidad de los beneficios se fueran compensando con bases imponibles negativas la cuota a ingresar siempre sería nula. El problema radica en que existan limitaciones normativas que restrinjan el derecho a la compensación de pérdidas fiscales, como ocurre ahora mismo en el Impuesto sobre Sociedades, donde la compensación de bases imponibles negativas (pérdidas fiscales) procedentes de ejercicios anteriores está limitada, para las sociedades cuyo volumen de operaciones supere la cantidad de 6.010.121,04 €, al 25% o al 50% de la base imponible positiva (beneficio fiscal) del ejercicio⁵⁸. De manera que sobre la parte de base imponible en exceso sobre los umbrales anteriores (75% o 50% de dicha base, respectivamente), el contribuyente tendría que pagar cuota del impuesto al tipo de gravamen actual y no se lograría el efecto de neutralidad pretendido. Por tanto, la medida tiene que ir acompañada de la eliminación de cualesquiera restricciones que impidan que las bases imponibles negativas puedan compensar beneficios sin ninguna limitación.

⁵⁸ Esta medida fue introducida por el Real Decreto-ley 9/2011, y posteriormente modificada por el Real Decreto-ley 20/2012. Ha sido prorrogada para los períodos impositivos que se inicien en los años 2014 y 2015 por la Ley 16/2013, de 29 de octubre, y es de aplicación a las sociedades cuyo volumen de operaciones hubiese superado la cantidad de 6.010.121,04 euros durante los 12 meses anteriores a la fecha en que se inicien los períodos impositivos dentro del año 2014 o 2015.

Finalmente, respecto del tercer origen de activos por impuesto diferido, esto es, las deducciones en la cuota no utilizadas y pendientes de aplicar, nada propone la Comisión, pues la reducción del tipo general del Impuesto sobre Sociedades no tiene incidencia sobre estos activos, dado que la compensación en el ejercicio futuro se realiza a nivel de cuota.

5.2 · La reforma de los tipos especiales

Propuesta núm. 51:

Debería reducirse el tipo especial aplicable a las entidades que se dediquen a la exploración, investigación y explotación de yacimientos y almacenamientos subterráneos de hidrocarburos, actualmente del 35 por 100, hasta valores próximos al 30 y al 25 por 100, a medida que disminuyese el tipo general del Impuesto.

Señala la Comisión que cuando la Ley 35/2006 redujo el tipo general del Impuesto sobre Sociedades del 35 al 30% también redujo el tipo especial que se aplica a las entidades que se dedican a la exploración, investigación y explotación de yacimientos y almacenamientos subterráneos de hidrocarburos pasando del 40 al 35%.

Consecuentemente, dice la Comisión, si se redujese ahora el tipo general habría que reducir también de forma paralela este tipo especial.

Propuesta núm. 52:

Debería elevarse de forma gradual el tipo de gravamen, que actualmente se sitúa en el 10 por 100, que grava las actividades no exentas del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos, hasta el 20 por 100, una vez que el tipo general haya sido objeto de reducción y se encuentre en ese nivel.

La Comisión considera que no existen motivos económicos suficientes para mantener en el régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos el tipo especial del 10% que grava las actividades no exentas, pues las referidas actividades no exentas pueden ser realizadas por cualquier empresa mercantil.

El informe para la reforma del Impuesto sobre Sociedades de mayo de 1994 de la Secretaría de Estado de Hacienda consideraba el mantenimiento de tipos reducidos aplicables a entidades no lucrativas y asimiladas compatible con los objetivos asignados al Impuesto sobre Sociedades porque básicamente se trata de entidades que no tienen por objeto obtener un lucro repartible entre sus socios.

Visto así, lo que en realidad supone el tipo reducido aplicable a las actividades no exentas de las entidades no lucrativas es una forma de estímulo fiscal a la filantropía, entendida como contribución privada a la satisfacción de necesidades sociales⁵⁹.

La Comisión no parece contemplar su propuesta bajo esta óptica, que a nuestro juicio es la apropiada. Esto no quiere decir, naturalmente, que no se deba proponer la reducción o supresión de incentivos fiscales a la filantropía, sino simplemente que una propuesta de ese tipo debería probablemente nacer como resultado de un debate sobre ese tipo de incentivos.

Propuesta núm. 53:

Deberían mantenerse inalterables los demás tipos de gravamen especiales que figuran en el artículo 28 del Texto Refundido del Impuesto sobre Sociedades.

Esta propuesta de reforma de la Comisión adopta la forma de una no propuesta de reforma, por lo que a primera vista parecería que no habría que detenerse en mayores análisis sobre ella.

Sin embargo, al proponer la Comisión la reducción del tipo de gravamen general del impuesto sin sugerir al mismo tiempo la adaptación al nuevo tipo de los demás tipos especiales que se pretende que subsistan, se está alterando la proporcionalidad entre ellos, de manera que en términos prácticos el mantenimiento de tipos especiales del impuesto en un escenario de ensanchamiento de la base imponible y reducción del tipo general es en realidad una propuesta de elevación (o convergencia) de dichos tipos especiales.

Para aquellos sujetos pasivos que están sujetos a tipos especiales de gravamen de carácter simbólico,

probablemente la adaptación proporcional al tipo general no tiene sentido, pues seguramente no se trata de hacer más simbólico lo que ya lo es⁶⁰.

Por el contrario, mantener el tipo especial actual del 25% es evidentemente tanto como suprimirlo, con lo que un conjunto heterogéneo y amplio de entidades que tradicionalmente habían venido disfrutando de un menor tipo de gravamen quedarán incorporadas al régimen general del impuesto.

Así, sería el caso de⁶¹:

- Las mutuas de seguros generales, las mutualidades de previsión social y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.
- Las sociedades de garantía recíproca y las sociedades de reafianzamiento.
- Los colegios profesionales, las asociaciones empresariales, las cámaras oficiales y los sindicatos de trabajadores.
- Las sociedades cooperativas de crédito y cajas rurales.
- Las entidades sin fines lucrativos a las que no sea de aplicación el régimen fiscal establecido en la Ley 49/2002.
- Los fondos de promoción de empleo constituidos al amparo del artículo 22 de la Ley 27/1984.
- Las uniones, federaciones y confederaciones de cooperativas.
- La Entidad de Derecho público Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias.

⁵⁹ Puede verse en este sentido J. López Tello: «Sobre la filantropía y los impuestos», *Papeles de la Fundación de Estudios Financieros*, n.º 26, 2008, págs. 203-219.

⁶⁰ En el extremo, el tipo especial del 0% aplicable a los fondos de pensiones (artículo 28.6 LIS).

⁶¹ Artículo 28.2 LIS.