

Cooperativismo e Economía Social, nº 35 (2012-2013), pp. 165-171

AS PRINCIPÁIS NOVIDADES INTRODUCIDAS NO ORDENAMENTO ORZAMENTARIO E TRIBUTARIO DE GALICIA EN 2013

Roberto I. FERNÁNDEZ LÓPEZ
*Profesor Titular de Dereito Financeiro e Tributario
Universidade de Vigo*

I. AS MEDIDAS MÁIS SALIENTABLES NO EIDO ORZAMENTARIO: REDUCCIÓN EN GASTOS DE PERSOAL

No marco do escenario de consolidación fiscal, que caracteriza as contas das Administracións públicas españolas nos últimos anos, a Lei 2/2013, do 27 de febreiro, de orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2013, mantén a liña de actuar non só nos ingresos, con vistas a mellorar a recadación fiscal, senón tamén no terreo do gasto público, no que se aprecia -un ano máis- unha contención xeralizada do mesmo cando non unha verdadeira redución dos importes asignados a determinadas partidas.

Xa que a extensión e contornos deste comentario impiden unha análise pormenorizada da devandita Lei, centrarémonos en primeiro lugar en salienta a redución do gasto operada na masa salarial dos empregados públicos cuxas retribucións dependen total ou parcialmente da Xunta de Galicia, para, nun segundo apartado do traballo, sistematizar os cambios operados no eido tributario.

No tocante ao primeiro apartado, merece a pena deterse nos capítulos I e III do Título II da Lei dedicado a regular os gastos de persoal. Concretamente, no que atinxe ao capítulo I, a norma postula expresamente que durante o ano 2013 o persoal ao servizo do sector público autonómico (funcionario, laboral, estatutario, altos cargos, etc.) sufrirá unha merma salarial que se traduce na

percepción do 60 % de media das dúas pagas extra, que unicamente estarán formadas polo soldo base, os trienios e o complemento de destino, ou cantidade equivalente. O lexislador autonómico xustifica a redución salarial na necesidade de manter estes niveis retributivos ata que se acaden ingresos en termos similares ao momento en que se incorporou o complemento específico nas pagas extra. Ademais, en palabras da Lei, “esta medida retributiva enmárase nun contexto de outorgar estabilidade aos empregados públicos, coa derogación do punto 3 do artigo 5 da mencionada Lei 1/2012, do 29 de febreiro, mantendo a xornada laboral íntegra para o persoal interino”. É dicir, téntase manter o mesmo número de empregados públicos (agás as baixas definitivas por xubilacións, etc.) pero a costa de disminuir o monto global dos soldos a percibir por aquéles.

Participa desta mesma filosofía a outra medida reductora do gasto de persoal, a incorporada ao capítulo III do Título II da Lei 2/2013. Estámonos a referir ás universidades, pois o devandito capítulo recolle o límite máximo dos custos de persoal das tres universidades galegas, así como as retribucións adicionais do persoal ao seu servizo e a autorización de convocatorias para a provisión de persoal laboral fixo en casos excepcionais.

Sen dúbida o aspecto máis controvertido atinxe ao disposto no art.37 da Lei, no que o seu apartado 2 dispón que “as retribucións do persoal ao servizo das entidades integrantes do Sistema universitario de Galicia reduciranse nunha porcentaxe equivalente á obtida da aplicación do indicado na letra d) da alínea Un do artigo 21 desta lei sobre as retribucións íntegras anuais do persoal funcionario da Xunta de Galicia, e este axuste deberá supoñer no seu conxunto un 5% da masa salarial de cada entidade”, na mentras que o seu apartado 3 apostilla o seguinte: “A devandita redución aplicarase sobre os conceptos retributivos dos que a súa regulación non sexa de competencia estatal e acordarase ao abeiro das competencias da Comunidade Autónoma de Galicia, respectando o exercicio da autonomía universitaria. Esta redución seralle aplicable a todo o persoal conforme as súas retribucións íntegras anuais e independentemente da súa relación laboral e da aplicación orzamentaria coa que se financie”.

Así pois, a Lei deixou nas mans da “autonomía universitaria” a maneira de executar o fin previsto na norma: reducir a masa salarial nun 5%. O rexeitamento e a contestación social dos empregados públicos das universidades galegas viñeron motivados non só polo obxectivo xenérico pretendido polo lexislador autonómico senón tamén pola forma de aplicar esa redución por parte das respectivas institucións universitarias. A pauta xeral neste caso foi

a posta en marcha dunha regra de progresividade, de tal xeito que os empregados cuxas retribucións procedesen, total ou parcialmente, do financiamento achegado pola Xunta de Galicia sufrirían unha merma dos seus salarios en función do maior ou menor importe deste últimos (maior para os soldos máis altos e menor para os máis baixos). Rexeitouse así a aplicación dunha redución proporcional e lineal (o mesmo porcentaxe reductor para tódolos empregados) por considerarse ésta máis insolidaria que a regra da progresividade.

Convén salientar que, na práctica, esta merma salarial atacou de cheo un dos sinais de identidade do pagamento en función de obxectivos e calidade acadados polo persoal ao servizo das universidades galegas. Estamos a referirnos aos complementos autonómicos por recoñecemento ao labor docente e investigador pero, máis especificamente, ao complemento por excelencia curricular, o que causa verdadeira perplexidade e incredulidade nun momento no que a universidade está a someterse a un continuo proceso de rendición de contas a sociedade en función precisamente dos resultados obtidos no eido docente e investigador. Dito doutra maneira, a merma dos devanditos complementos salariais vai a contracorrente dun escenario no que, hoxe máis que nunca, é preciso incentivar aos profesores universitarios que acadan mellores resultados académicos e científicos para o conxunto da sociedade.

Sen perxucio das medidas reductoras executadas por cada unha das universidades galegas ao abeiro do mandato contido no citado art.37 da Lei 2/2013, o art.38 certifica a maiores e de maneira expresa a merma cuantitativa concreta que sofren en 2013 as retribucións adicionais, do persoal ao servizo das entidades integrantes do Sistema universitario de Galicia, correspondentes aos complementos retributivos autonómicos vinculados ao recoñecemento ao labor docente, ao labor investigador, polos cargos de xestión e á excelencia curricular docente e investigadora. É dicir, estase a emprender un camiño de volta que se iniciou acertadamente hai sete anos coa introducción naquel momento pola Xunta de Galicia dos devanditos complementos con vistas a recoñecer aos docentes universitarios con máis e mellores méritos curriculares, o que demostra unha falta de sensibilidade e coherencia do actual lexislador autonómico coa tantas veces proclamada necesidade de potenciar a calidade do sistema universitario.

II. MODIFICACIÓNS NO EIDO TRIBUTARIO

Pola súa banda, o Título VI da Lei 2/2013 é o que contén as normas de actualización de diferentes tributos. O devandito Título VI enmárcase na filo-

sofía propia que goberna a vontade do lexislador autonómico consistente en conciliar o incremento dos ingresos públicos, necesario para acadar o obxectivo de estabilidade, coa finalidade de adecuar a imposición indirecta ao marco xeral da normativa estatal, especialmente no que atinxe aos tipos impositivos do IVE que rexen dende o 1 de setembro de 2012.

Así, en termos xerais, no capítulo referente aos tributos propios establécense modificacións nas taxas vixentes e a creación de outras novas, ademais de modificar a lei que regula o Imposto sobre o dano medioambiental causado por determinados usos e aproveitamentos da auga encorada, para adaptala á reorganización da Administración tributaria, que se leva a cabo coa creación da Axencia Tributaria de Galicia e o inicio da súa actividade. A Lei 2/2013 engade un criterio de afectación aos recursos financeiros derivados do Imposto sobre o dano medioambiental e do Canon Eólico, e así estipúlase que os ingresos obtidos polos devanditos tributos (a totalidade deles no primeiro caso e metade no caso do Canon Eólico) financiarán os gastos de investimento destinados ao saneamento, a protección e a mellora do medio natural, así como a realización de transferencias para levar a cabo obras e servizos hidráulicos. Por último, tamén se incorpora un artigo no que se modifica a Lei 9/2010, do 4 de novembro, de Augas de Galicia, e que recolle a obriga para as entidades subministradoras de auga de presentaren autoliquidación cuadrimestral das cantidades repercutidas polo Canon da Auga.

Outra novidade atinxe ao réxime de transitoriedade previsto para o Canon Eólico, como consecuencia das modificacións da Lei 8/2009, do 22 de decembro, pola que se regula o aproveitamento eólico en Galicia e se crean o Canon Eólico e o Fondo de Compensación Ambiental, a fin de adaptar a devandita Lei á reorganización da Administración tributaria que se leva a cabo coa creación da Axencia Tributaria de Galicia e o inicio da súa actividade. Deste xeito, outórganselle validez ás actuacións dos obrigados tributarios en tanto non se leve a cabo o desenvolvemento regulamentario da lei e, por outro lado, a dotación gradual do Fondo de Continxencia de Execución Orzamentaria.

No capítulo referente aos tributos cedidos incorpóranse varias modificacións. En primeiro lugar, e en relación coas taxas fiscais sobre o xogo, establécese unha maior seguridade xurídica, ao recoller que todos os xogos quedan sometidos ás taxas administrativas.

En relación co Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas, en primeiro lugar, procédese á supresión da dedución por fomento do autoemprego como consecuencia da Sentenza 161/2012, do Tribunal Constitucional, do 20 de

setembro. Ademais, duplícase a dedución do IRPF, aumentando o límite de dedución aos 8.000 euros, para as persoas que invistan en accións ou participacións sociais de novas entidades ou de recente creación co obxecto de incentivar a actividade dos «Business Angels», e esténdese a dedución anterior ás persoas mozas emprendedoras implicadas na xestión ordinaria cunha nova dedución no seu imposto persoal (IRPF) do 20% das cantidades investidas (cun límite de dedución de 4.000 euros) na creación de novas empresas ou na ampliación da actividade de empresas de recente creación.

No referido ao Imposto sobre o Patrimonio, e coa finalidade de atender mellor a prestación de gastos de carácter social e as políticas de emprego, modifícanse os tipos de gravame da escala para o cálculo da cota íntegra.

En canto ao Imposto sobre Sucesións e Doazóns, e coa finalidade de fomentar as actividades de emprendemento, recóllese unha redución na base imponible nos supostos de sucesións ou doazóns a fillos e fillas e descendentes de diñeiro destinado á creación dunha empresa ou dun negocio, tendo en conta o patrimonio preexistente da persoa donataria.

En concreto, nas adquisicións *mortis causa*, por fillos e descendentes, así como nas doazóns tamén a fillos e descendentes, de diñeiro destinado á constitución ou adquisición dunha empresa ou negocio profesional establécese unha redución do 95% da base imponible do Imposto sobre Sucesións e Doazóns, cun límite de 118.750 euros. No caso de que o habente causa –caso dunha sucesión *mortis causa*- ou o donatario –tratándose dunha doazón- acrediten un grao de minusvalía igual ou superior ao 33 %, o límite será de 237.500 euros.

Polo que se refire ao Imposto sobre Transmisións Patrimoniais e Actos Xurídicos Documentados (ITPAXD), co obxectivo de acadar unha neutralidade fiscal axeitada, os tipos de gravame xerais equipáranse á imposición sobre o valor engadido. Neste eido, destaca a norma según a cal, con carácter xeral, na modalidade de Transmisións Patrimoniais Onerosas do ITPAXD, o tipo de gravame aplicable á transmisión de bens inmobles, así como na constitución e cesión de dereitos reais que recaian sobre estes, agás os dereitos reais de garantía, será do 10% (o mesmo que o tipo impositivo que rexe no IVE dende o 1 de xaneiro de 2013 para a adquisición de edificios ou partes dos mesmos aptos para a súa utilización como vivendas).

Ahora ben, a regra anterior admite unha importante excepción tratándose da adquisición dunha vivenda habitual en Galicia. En concreto, a Lei 2/2013 establece que na modalidade de Transmisións Patrimoniais Onerosas do ITPAXD o tipo de gravame aplicable ás transmisións de inmobles que

vaian constituír a vivenda habitual do contribuínte será do 8%, sempre que se cumpran os seguintes requisitos: a) Que a suma do patrimonio dos adquirentes para os cales vaia constituír a súa vivenda habitual e, de ser o caso, dos demais membros das súas unidades familiares non supere a cifra de 200.000 euros, máis 30.000 euros adicionais por cada membro da unidade familiar que exceda o primeiro. A valoración do patrimonio realizarase conforme as regras do Imposto sobre o Patrimonio referidas á data da adquisición do inmovible, incluíndo este polo seu valor de adquisición e sen dedución das débedas asumidas nos supostos de adquisición con prezo aprazado ou financiamento alleo. b) A adquisición da vivenda deberá documentarse en escritura pública, na cal se fará constar expresamente a finalidade de destinala a constituír a súa vivenda habitual. c) No caso de ter gozado da redución establecida no Imposto de Sucesións e Doazóns (diñeiro recibido para ser destinado á compra dunha vivenda habitual), o tipo reducido do 8% aplicarase ao importe resultante de minorar a base liquidable na contía do importe da doazón. d) No suposto de que o inmovible sexa adquirido por varias persoas e non se cumpran os requisitos sinalados nos apartados anteriores en todos os adquirentes, o tipo reducido do 8% aplicaráselle á parte proporcional da base liquidable correspondente á porcentaxe de participación na adquisición dos contribuíntes que sí os cumpran.

Estes mesmos catro requisitos esixense para poder aplicar o tipo de gravame do 1% na modalidade de Actos Xurídicos Documentados, cota variable dos documentos notariais, do ITPAXD e para as primeiras copias de escrituras que documenten a adquisición da vivenda habitual do contribuínte ou a constitución de préstamos ou créditos hipotecarios destinados ao seu financiamento. Noutro caso, o tipo impositivo aplicable, con carácter xeral, será do 1,5%, sen perxucio do tipo máis reducido do 0,5% previsto para determinados colectivos de contribuíntes (discapacitados, familias numerosas, e menores de trinta e seis anos).

En suma, para introducir elementos de progresividade, mantéñense tipos bonificados no ITPAXD co fin de facilitar o acceso á vivenda e ao crédito para o seu financiamento para determinados colectivos, como as persoas discapacitadas, as familias numerosas ou os menores de trinta e seis anos, establecendo límites a estes tipos bonificados en atención ao prezo de adquisición da vivenda e aos niveis de patrimonio dos contribuíntes, así como mediante a súa incompatibilidade con outros beneficios fiscais establecidos pola Comunidade Autónoma con idéntica finalidade. Na modalidade Actos Xurídicos Documen-

tados establécese unha dedución, tanto na transmisión de inmobles destinados a local comercial coma nos préstamos para adquirilos.

En relación co Imposto sobre Hidrocarburos, modifícase o capítulo V do Texto refundido das disposicións legais da Comunidade Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos polo Estado, aprobado polo Decreto legislativo 1/2011, do 28 de xullo, que actualmente regula o Imposto sobre as Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, imposto que foi derogado pola disposición derogatoria terceira da Lei 2/2012, do 29 de xuño, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2012, con efectos para o 1 de xaneiro de 2013, e pasa a se integrar dentro do Imposto sobre Hidrocarburos, regulado no capítulo VII do título I da Lei 38/1992, do 28 de decembro, de impostos especiais.

Finalmente, en canto ás medidas procedementais e ás obrigas formais, e coa finalidade de sistematizar e aclarar a normativa vixente ata agora, facilitar a xestión e mellorar a loita contra a fraude fiscal, a Lei 2/2013 dalle unha nova redacción á regulación dos beneficios fiscais non aplicables de oficio no Imposto sobre Sucesións e Doazóns e no ITPAXD no que se refire aos requisitos formais para a súa aplicación e ás consecuencias do incumprimento dos requisitos materiais previstos en cada un deles, co obxecto de sistematizar e aclarar a normativa vixente ata agora. Ademáis, introdúcese novas obrigas informativas en relación co ITPAXD, como a de presentar declaracións informativas sobre outorgamento de concesións, ou actos e negocios administrativos asemellados para efectos do referido Imposto, e información sobre bens mobles usados.