

MEMORIA DEL PROYECTO DE LEY FORAL POR LA QUE SE REGULAN LOS TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.

El artículo 52 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, regula el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley Foral y establece que el anteproyecto irá acompañado de una memoria que fundamente y justifique tanto la necesidad como la oportunidad de su promulgación.

Por otra parte, el Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, se ocupa de regular el procedimiento de producción legislativa. El artículo 126.1 de esa norma, incluido en el Capítulo II de dicho Título VI, está dedicado a reglamentar el procedimiento legislativo ordinario y dispone que los proyectos de Ley Foral remitidos por el Gobierno de Navarra irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos.

Con el fin de cumplimentar tanto lo señalado en el artículo 52 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, como en el artículo 126.1 del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, y con el propósito de aportar los datos y la información necesarios a fin de que el Parlamento de Navarra pueda discutir, debatir y enmendar adecuadamente el contenido del proyecto de Ley Foral, se elabora la presente memoria.

Las razones que justifican la elaboración del proyecto de Ley Foral son de tres tipos. En primer lugar, y con carácter prioritario, hay que hacer referencia al aspecto del desarrollo competencial de la Comunidad Foral, ya que se hace uso de las amplias facultades normativas que el Convenio Económico con el Estado le atribuye a Navarra en esta materia. Dichas facultades y competencias normativas, al contrario que la mayoría de las Comunidades Autónomas, no habían sido desarrolladas convenientemente hasta el momento, puesto que solamente habían sido utilizadas en aspectos puntuales relacionados con la gestión de determinados tributos sobre el juego: plazos de declaración e ingreso, así como la aprobación de bases imponibles y

tipos de gravamen en algunos tributos sobre el juego en las Leyes Forales 23/2010 y 20/2011, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, pero sin disponer de una regulación completa de aquellos tributos. Esta situación de falta de ejercicio competencial normativo no resulta aceptable desde muchos puntos de vista, aunque también hay que decir que la aplicación supletoria de la normativa estatal no ha causado excesivos problemas prácticos, por lo menos desde un punto de vista global. Por tanto, este proyecto de Ley Foral tiene el propósito de avanzar en el proceso de desarrollo del conjunto de las competencias normativas y de gestión tributaria que tiene atribuidas la Comunidad Foral de Navarra.

En segundo lugar, en la exacción de los tributos sobre el juego es preciso delimitar con precisión las competencias de la Comunidad Foral y las del Estado. La competencia estatal viene establecida en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. Esta norma legal atribuye al Estado la competencia sobre las actividades de juego que se realicen a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos. Además de ello, mantiene la reserva al Estado de la actividad del juego de loterías de ámbito estatal, atribuida a la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

En el ámbito foral, el artículo 44.16 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, atribuye a la Comunidad Foral la competencia exclusiva en materia de Casinos, Juegos y Apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas. En desarrollo de esa competencia exclusiva, la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del juego, se ocupa en su artículo 1 de regular, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra, las distintas modalidades del juego y de las apuestas.

El tercer objetivo del proyecto de Ley Foral se encamina a regular la tributación de los juegos de manera armónica con la normativa tributaria del Convenio Económico. Así, en concordancia con la anteriormente mencionada delimitación competencial, el artículo 40 del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra regula los puntos de conexión que fijan las competencias de esta última en lo referente a los tributos sobre el juego. Y, más concretamente, en relación con su exacción y con la normativa a aplicar en cada caso.

Los apartados 1, 2 y 6 del señalado artículo establecen la competencia tributaria de la Comunidad Foral en relación con los juegos que podríamos calificar de presenciales o cuyo desarrollo no excede del territorio de la Comunidad Foral.

Con arreglo a ello, el apartado 1 del mencionado artículo 40 establece que en los juegos de suerte, envite o azar la Comunidad Foral será competente para la exacción cuando el hecho imponible se realice en Navarra.

En lo tocante a los tributos sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 de dicho artículo, la competencia para la exacción de la Comunidad Foral vendrá atribuida cuando la autorización deba realizarse en Navarra.

Adicionalmente, del apartado 6 del citado artículo 40 se deriva que en los tributos a los que se refieren los señalados apartados 1 y 2, la Comunidad Foral podrá dictar su propia normativa, si bien el hecho imponible y el sujeto pasivo no pueden ser diferentes de lo establecido en cada momento por el Estado.

Por otra parte, los apartados 3, 4, 5, 7 y 8 del mencionado artículo 40 delimitan la competencia de la Comunidad Foral de Navarra para la exacción del Impuesto sobre las actividades de juego de competencia estatal, es decir, las reguladas en la anteriormente citada Ley 13/2011.

El proyecto de Ley Foral, que esta dividido en dos Capítulos, se compone de quince artículos, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales.

El Capítulo primero está dedicado a los tributos sobre el juego desarrollados mediante rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, así como sobre los juegos de suerte, envite o azar. Ha de precisarse que se trata de juegos que podríamos calificar de presenciales o cuyo desarrollo no excede del territorio de la Comunidad Foral.

La normativa estatal, concretamente la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, define a los juegos a través de medios presenciales como “aquellos en los que las apuestas, pronósticos o combinaciones deben formularse en un establecimiento de un operador de juego a través de un terminal en línea, bien mediante la presentación de un boleto, octavilla o un documento establecido al efecto en el que se hayan consignado los pronósticos, combinaciones o apuestas, bien tecleando los mismos en el terminal correspondiente, o bien mediante su solicitud automática al terminal, basada en el azar. Cualquiera de las fórmulas antes citadas serán transmitidas a un sistema central y, a continuación, el terminal expedirá uno o

varios resguardos en los que constarán, al menos, los siguientes datos: tipo de juego y detalle de la forma en la que el participante puede acceder u obtener las normas o bases del mismo, pronósticos efectuados, fecha de la jornada, evento o período en el que participa, número de apuestas o combinaciones jugadas y números de control”.

En el artículo 1º se regula el ámbito de aplicación. Conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 40 del Convenio Económico, le corresponde a la Comunidad Foral de Navarra la exacción de los tributos sobre el juego en los siguientes supuestos:

a) En los juegos desarrollados mediante rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, cuando su autorización deba realizarse en Navarra.

b) En los juegos de suerte, envite o azar, cuando el hecho imponible se realice en Navarra.

El artículo 2º se ocupa de regular el hecho imponible: constituye el hecho imponible de los tributos sobre el juego la autorización, organización o celebración de las actividades de juego incluidas en el Catálogo de Juegos y Apuestas de Navarra.

En lo que se refiere a las exenciones (artículo 3º) hay que hacer notar que solamente afectan a unos hechos imponibles concretos y específicos: las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias. Las exenciones son de dos tipos: el primero tiene un carácter mixto y se refiere a que esos juegos (rifas y tómbolas) han de estar organizados por alguna de las entidades sin fines de lucro a las que sea de aplicación, la Ley Foral 10/1996, siempre que el importe obtenido se destine a sus actividades o finalidades específicas, y que el importe total de los premios ofrecidos en cada organización o celebración del juego sea inferior a 10.000 euros; el segundo (que afecta a las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias) tiene un carácter objetivo y a al vez práctico: dejar fuera de la tributación a rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias cuya base imponible no exceda de 1.800 euros.

Los artículos 4º y 5º se dedican a identificar los sujetos pasivos y a fijar el devengo del Impuesto, respectivamente.

En el supuesto normal de que haya habido autorización administrativa, serán sujetos pasivos las empresas de juego y las personas o entidades a quienes se haya otorgado esa correspondiente autorización administrativa para la organización y explotación del juego o de la apuesta. Si no ha habido autorización, tendrán la

consideración de sujetos pasivos las personas o entidades cuyas actividades incluyan la celebración u organización de actividades de juego.

El devengo se producirá con carácter general al otorgarse la autorización administrativa. Si ésta no ha tenido lugar, el devengo acaecerá en el momento de la organización o celebración del juego.

Cuando se trate de autorizaciones, celebraciones u organizaciones que se extiendan a periodos temporales, el devengo se producirá el primer día de cada año natural, salvo el año en que se obtenga la autorización, en el que el devengo se producirá en la fecha de su autorización.

En el caso del juego del bingo, el tributo se devenga en el momento del suministro de cartones a la entidad titular de la correspondiente autorización administrativa o a la empresa de servicios gestora del juego del bingo.

Hay una particularidad en el caso del juego mediante máquinas o aparatos automáticos. Una vez autorizada su explotación y con respecto a los años siguientes al de dicha autorización, el tributo se devengará el 1 de enero de cada año.

El artículo 6º regula la base imponible del tributo en cada juego.

En los juegos de casino la base imponible será el importe de los ingresos netos que en los casinos se obtengan procedentes del juego, es decir, la diferencia entre el importe total de los ingresos procedentes del juego y las cantidades satisfechas a los jugadores por sus ganancias o premios. No se computará en los citados ingresos la cantidad que se abone por la entrada en las salas reservadas para el juego.

En el juego del bingo la base imponible será la suma total de lo satisfecho por los jugadores en la adquisición de los correspondientes cartones, descontada la cantidad destinada a premios, esto es, la suma de las cantidades que los jugadores dediquen a su participación en el juego, descontada la cantidad destinada a premios.

En el juego mediante la explotación de máquinas o aparatos automáticos, el número de máquinas o aparatos automáticos que sean objeto de explotación.

En el juego mediante apuestas, la base imponible es la diferencia entre la suma total de las cantidades apostadas y el importe de los premios obtenidos por los participantes en el juego. Ahora bien, ha de precisarse que ese concepto de base imponible se refiere solamente a las llamadas apuestas de contrapartida y a las apuestas mutuas.

El Decreto Foral 16/2011, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de apuestas de Navarra, define en su artículo 6 los tipos de apuestas.

Define las de contrapartida aquellas en las que el usuario apuesta contra una empresa autorizada, siendo el premio a obtener por el apostante que hubiera acertado los resultados del acontecimiento a los que se refiere su apuesta el resultante de multiplicar el importe apostado por el coeficiente o momio de la apuesta establecido por la empresa autorizada.

Por su parte, la apuesta mutua es aquella en la que al fondo inicial se le detrae por la empresa autorizada una comisión, asimismo autorizada, y la parte restante, o fondo repartible, se distribuye entre los apostantes que hayan acertado los resultados de los acontecimientos a los que se refieren sus apuestas.

Por el contrario, cuando se trate de apuestas cruzadas en las que los sujetos pasivos no obtengan como ingresos propios los importes jugados, sino que, simplemente, efectúen su traslado a los jugadores que los hubieran ganado, la base imponible se integrará por las comisiones, así como por cualesquiera cantidades por servicios relacionados con las actividades de juego pagadas por los jugadores al sujeto pasivo.

También se precisa que en las apuestas celebradas con motivo de la organización de partidos de pelota o de otras actividades deportivas o de competición de carácter rural o autóctono, la base imponible vendrá constituida por el número de partidos o de jornadas organizados anualmente.

En el juego mediante boletos y loterías, la base imponible será la suma total de lo satisfecho por los jugadores en la adquisición de los correspondientes billetes o boletos, sin ninguna deducción. En el caso de organización o celebración del juego mediante billetes o boletos sin autorización administrativa, se tomará como base imponible la suma total del precio de los boletos emitidos.

A este respecto ha de precisarse que el artículo 20 de la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del juego, se ocupa de definir el juego de loterías y de boletos.

“1. La lotería es un juego que consiste en un sorteo en el que se determinan o extraen al azar uno o varios números, y en el que a los poseedores de los billetes o boletos cuya numeración coincida, en todo o en parte, con aquellos se les conceden premios en metálico con arreglo a lo establecido en el correspondiente plan de premios aprobado previamente y publicitado junto con la fecha de celebración del sorteo en los prospectos alusivos al juego y en los propios billetes o boletos.

2. El juego de boletos es aquél que tiene lugar mediante la adquisición por un precio de determinados boletos que expresamente indicarán el premio en metálico que, en su caso, haya correspondido a su adquirente, premio que necesariamente deberá ser desconocido para todos hasta la apertura o raspadura manual del boleto. Esta modalidad de juego podrá practicarse bien de forma individualizada, bien combinada con otra, determinada previamente, y siempre con indicación del precio y de los premios que pudieran corresponder.”

En el juego mediante rifas y tómbolas, la base imponible será la suma total del importe de los billetes o boletos ofrecidos. Precisa también que, en defecto de soportes físicos, la base imponible será el importe total de los ingresos obtenidos.

En el juego mediante combinaciones aleatorias, constituirá la base imponible el valor de los premios ofrecidos. Se entenderá por valor de los premios el valor de mercado, incluyendo asimismo la suma de todos los gastos necesarios para la puesta a disposición del premio.

En cuanto a los regímenes de determinación de la base imponible, el apartado 2 del artículo 6º dispone que para la determinación de la base imponible se utilizará con carácter general el régimen de estimación directa. No obstante, ha de resaltarse que la base imponible también podrá determinarse mediante el régimen de estimación objetiva, así como mediante convenio, en los términos establecidos reglamentariamente. En estos supuestos servirán como signos, índices o módulos el número y valor de los billetes, boletos o resguardos de participación, sea cual fuere el medio a través del cual se hubieran expedido o el importe de los premios, así como el número de días o de jornadas en los que tenga lugar la actividad, o, en su caso, el número de habitantes de la localidad donde ésta se realice.

Los artículos 7º a 12, ambos inclusive, están dedicados a regular los tipos tributarios.

En los juegos de casino se aplicará una tarifa por tramos en función del importe de la base imponible. Cada parte de la base imponible tributará según el tipo establecido para cada tramo respectivo.

En el juego del bingo el tipo de gravamen será el 20 por 100, con lo cual se produce una rebaja del tipo del 25 al 20 por 100. Esta disminución se fundamenta en que el juego del bingo está sometido en la Comunidad Foral de Navarra a una especie de doble tributación. Por un lado se grava con el tipo correspondiente del impuesto sobre el juego pero por otro lado sus premios están sujetos al impuesto municipal

sobre gastos suntuarios establecido por la Ley Foral 2/1995, de Haciendas Locales de Navarra. Esta circunstancia no se produce en el resto del territorio nacional y hace que esta actividad se encuentre en una situación de agravio frente a otras Comunidades. Por otra parte, este juego viene sufriendo una tributación bastante desfavorable frente a otros juegos como el de las apuestas. Esa situación, unida a una permanente decadencia que se viene observando en los datos de actividad de este tipo de juego, hace que sea conveniente reducir algo su tributación, pasando del 25 al 20 por 100.

En el juego mediante la explotación de máquinas o aparatos automáticos, el tipo se fija en función de la clase de las máquinas: tipo "B", tipo "C" o máquinas recreativas con premio en especie.

Haciendo la precisión de que se mantienen los mismos tipos que los existentes en la actualidad, el detalle es el siguiente:

Máquinas tipo "B" o recreativas con premio. Cuota anual 3.000 euros.

Máquinas tipo "C" o de azar. Cuota anual: 4.020 euros.

Máquinas recreativas con premio en especie. Cuota anual: 100 euros.

En el juego mediante apuestas el tipo será del 15 por 100, salvo alguna excepción significativa como las apuestas celebradas con motivo de la organización de partidos de pelota, que tributarán mediante una cuota fija de 150 euros por cada partido organizado.

En el juego de apuestas, en sentido diametralmente opuesto a lo reseñado en relación con el juego del bingo, se aprecia la necesidad de incrementar el tipo de gravamen de las apuestas, de manera que pase del 10 al 15 por 100. Este tipo de juego es el que registra unos datos más dinámicos y en constante incremento en cuanto a su comportamiento en los últimos años, y estaba en una situación tributaria demasiado favorable en comparación con otros tipos de juego como el mencionado del bingo, las máquinas de juego o el juego realizado por internet. Con esta medida se pretende equilibrar en parte esas diferencias.

En el juego de boletos y loterías el tipo será del 15 por 100, al igual que en el juego mediante rifas y tómbolas.

No obstante, se aplicará un tipo del 1 por 100 a las rifas y tómbolas que cumplan los dos requisitos siguientes:

a) Que sean organizadas por entidades declaradas, a estos efectos, de carácter social por el Departamento de Hacienda y Política Financiera, de conformidad

con los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 17.3 de la Ley Foral del Impuesto sobre el Valor Añadido y en el artículo 6º de su Reglamento.

b) Que el ingreso neto obtenido se destine a las actividades que constituyan el objeto o la finalidad específica de la entidad organizadora.

Finalmente, el tipo tributario del juego de combinaciones aleatorias será el 10 por 100.

El artículo 13 se ocupa de regular con carácter general las obligaciones formales y materiales relativas al pago de los tributos. Se habilita la persona titular del Departamento de Hacienda y Política Financiera para que establezca las declaraciones o autoliquidaciones a presentar, así como la determinación del lugar, forma y plazos del ingreso a efectuar.

Igualmente, se precisa que los sujetos pasivos de los tributos sobre el juego deberán llevar los libros registros que establezca la persona titular del Departamento de Hacienda y Política Financiera.

El artículo 14 efectúa una remisión a la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, en lo referente a las infracciones y sanciones relacionadas con los tributos sobre el juego.

El Capítulo segundo está dedicado al Impuesto estatal sobre las actividades del juego.

En el artículo 15 se establece que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Convenio Económico, en la exacción del Impuesto sobre las actividades de juego de competencia estatal, determinadas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, la Comunidad Foral de Navarra aplicará las mismas normas sustantivas y formales que las establecidas en cada momento por el Estado.

En este impuesto estatal los sujetos pasivos tributarán, cualquiera que sea el lugar en que tengan su domicilio fiscal, a las distintas Administraciones en proporción al volumen de operaciones realizado en cada territorio durante el ejercicio.

La proporción del volumen de operaciones realizada en cada territorio durante el ejercicio se determinará en función del peso relativo de las cantidades jugadas correspondientes a jugadores residentes en Navarra y en territorio común. Esta proporción se aplicará también a las cuotas líquidas derivadas de modalidades de juego en las que no se pueda identificar la residencia del jugador y a las cuotas correspondientes a jugadores no residentes en el territorio español.

El apartado 4 del artículo 15 concreta la excepción de las apuestas mutuas deportivo-benéficas y apuestas mutuas hípcas estatales: la exacción del Impuesto derivada de la realización de apuestas mutuas deportivo-benéficas y apuestas mutuas hípcas estatales, en las que no se identifique la residencia del jugador, corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra cuando el punto de venta donde se realice la apuesta se localice en su territorio.

También se precisa que, respecto de las actividades de juego que sean ejercidas por operadores, organizadores o por quienes desarrollen las actividades gravadas por estos tributos con residencia fiscal en su territorio, la Comunidad Foral de Navarra podrá elevar los tipos de gravamen hasta un máximo del 20 por ciento de los tipos establecidos en cada momento por el Estado, incremento que se aplicará, exclusivamente, sobre la parte proporcional de la base imponible correspondiente a la participación en el juego de los residentes fiscales en el territorio navarro.

Finalmente, la disposición derogatoria viene a derogar, con efectos a partir del 1 de enero de 2017, el artículo décimo de la Ley Foral 20/2011, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias; por su parte, la disposición final primera habilita al Gobierno de Navarra para que dicte cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y aplicación de esta ley foral; y la disposición final segunda regula su entrada en vigor: el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, pero con efectos a partir de 1 de enero de 2017.