MEMORIA DEL PROYECTO DE LEY FORAL DEL IMPUESTO SOBRE LAS TRANSACCIONES FINANCIERAS

El Título IV de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, regula la iniciativa legislativa y la potestad normativa del Gobierno de Navarra, esto es, recoge los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general. El artículo 51, ubicado en este Título, dispone que la aprobación de los anteproyectos de ley foral corresponde al Gobierno de Navarra a propuesta de la Consejera o Consejero, o Consejeras y Consejeros competentes. Una vez aprobado el proyecto de Ley Foral, el Gobierno de Navarra acordará su remisión al Parlamento de Navarra, junto con la documentación anexa y los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo, que se ajustarán a lo establecido en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

El artículo 132 de la mencionada Ley Foral 11/2019 regula el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley foral, que se iniciará en el departamento competente por razón de la materia. Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en la exposición de motivos de la norma, el proyecto se acompañará de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los Departamentos directamente afectados, la identificación del título competencial prevalente, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género y el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad. La propuesta normativa se acompañará también de la estimación del coste a que dé lugar y habrá de ser informada por la Secretaría General Técnica del departamento competente.

Por su parte, el Título VI del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, cuya rúbrica es “Del procedimiento legislativo”, recoge la regulación de las características y la ordenación del procedimiento legislativo, tanto del ordinario como de los procedimientos legislativos. El Capítulo II del citado Título VI regula el procedimiento legislativo ordinario; y el artículo 127.1 de dicho texto legal dispone que los proyectos de Ley Foral remitidos por el Gobierno de Navarra habrán de ir acompañados de una exposición de motivos de los informes legalmente preceptivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre esos proyectos.

La presente memoria tiene el propósito de cumplir los mandatos de los mencionados preceptos, con el fin de proporcionar los datos, las informaciones y las explicaciones adecuadas y oportunas para que el Parlamento de Navarra pueda ejercer de manera satisfactoria su potestad legislativa.

OPORTUNIDAD DEL PROYECTO DE LEY FORAL

A) MOTIVACIÓN

En el marco del procedimiento de cooperación reforzada de la Unión Europea para la adopción de una Directiva sobre la implantación armonizada de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras del que España forma parte, se aprobó, en el ámbito estatal, la Ley 5/2020, de 15 de octubre, del Impuesto sobre las Transacciones Financieras.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la mencionada Ley 5/2020, el impuesto se aplica con independencia del lugar dónde se efectúe la adquisición y cualquiera que sea la residencia o el lugar de establecimiento de las personas o entidades que intervengan en la operación, sin perjuicio del régimen tributario foral de Convenio económico en vigor en la Comunidad Foral de Navarra.

Por su parte, la disposición final cuarta de la misma ley señala que en el plazo de tres meses desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado se acordará, conforme a lo establecido en el artículo 6 del Convenio Económico entre el Estado y

la Comunidad Foral de Navarra aprobado por la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, la correspondiente adaptación del mismo.

En virtud del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, en su redacción dada por la Ley 22/2022, de 19 de octubre, la exacción del Impuesto sobre las Transacciones Financieras corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra, a la Administración del Estado o a ambas Administraciones en proporción al volumen de operaciones realizado en cada territorio durante el periodo de liquidación. Siendo tal proporción determinada en función del porcentaje que representa la base imponible del Impuesto correspondiente a operaciones relativas a acciones de sociedades con domicilio social en territorio común o foral respecto a la base imponible total de cada sujeto pasivo.

De acuerdo con la nueva redacción del Convenio Económico, en la exacción del Impuesto sobre las Transacciones Financieras la Comunidad Foral de Navarra aplicará las mismas normas sustantivas y formales establecidas en cada momento por el Estado.

Con base en todo lo anterior, la presente Ley Foral tiene por objeto regular el Impuesto sobre Transacciones Financieras en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

B) OBJETIVOS

El objetivo del proyecto de Ley Foral es, como se ha dicho, regular en Navarra el Impuesto sobre las Transacciones Financieras.

La finalidad de este nuevo impuesto es contribuir al objetivo de consolidación de las finanzas públicas, y reforzar el principio de equidad del sistema tributario, habida cuenta que las operaciones que ahora se someten a tributación con carácter general no se encuentran sujetas efectivamente a impuesto alguno en el ámbito de la imposición indirecta.

ALTERNATIVAS AL PROYECTO DE LEY FORAL

Dada la reserva de ley que impera en el ámbito tributario, no hay otra alternativa posible para dar respuesta a las motivaciones y objetivos anteriores.

El artículo 11 de la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, dispone que se regularán, en todo caso, por ley foral la determinación del hecho imponible, del sujeto pasivo, del responsable, de la base, del tipo de gravamen, del devengo y de todos los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria. Igualmente se regulará por ley foral el establecimiento, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones y demás bonificaciones tributarias.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY FORAL

De acuerdo con la nueva redacción del Convenio Económico, en la exacción del Impuesto sobre las Transacciones Financieras la Comunidad Foral de Navarra debe aplicar las mismas normas sustantivas y formales establecidas en cada momento por el Estado.

Así, la configuración del impuesto sigue la línea adoptada por las legislaciones de nuestro entorno, contribuyendo de esta forma a una mayor coordinación de estos gravámenes en el ámbito europeo.

El proyecto de Ley Foral se estructura en 9 artículos, una disposición adicional única y 2 disposiciones finales.

El artículo 1 de la Ley Foral (naturaleza y ámbito de aplicación) establece que el Impuesto sobre las Transacciones Financieras es un tributo de naturaleza indirecta que grava las adquisiciones a título oneroso de acciones representativas del capital social en los términos establecidos en la Ley Foral. Es decir, se gravarán las adquisiciones onerosas de acciones de sociedades de nacionalidad española, cuando dichas sociedades tengan sus acciones admitidas a negociación en un mercado regulado y el valor de capitalización bursátil de la sociedad sea, a 1 de diciembre del

año anterior a la adquisición, superior a 1.000 millones de euros. Con este umbral se pretende que el impuesto afecte lo menos posible a la liquidez del mercado, al tiempo que se garantiza un porcentaje muy elevado de la recaudación potencial del impuesto. Por otro lado, al fijarse como fecha de referencia para determinar la capitalización el 1 de diciembre del año previo al de la adquisición, se pretende otorgar seguridad jurídica sobre la sujeción de la operación al impuesto antes de su realización.

El impuesto se aplicará con independencia del lugar donde se efectúe la adquisición y cualquiera que sea la residencia o el lugar de establecimiento de las personas o entidades que intervengan en la operación. Por tanto, se establece como principio de imposición el denominado principio de emisión, por considerarse que de esta manera se minimiza el riesgo de deslocalización de los intermediarios financieros en comparación con el principio de residencia, habida cuenta de que se someten a tributación acciones de sociedades españolas, cualquiera que sea la residencia o el lugar de establecimiento del intermediario financiero o el lugar en que se negocien.

En el apartado 3 del artículo 1 se establece que corresponde a la Comunidad Foral la exacción e inspección del Impuesto de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 40 bis del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Así, la exacción del Impuesto corresponderá a la Comunidad Foral de Navarra, a la Administración del Estado o a ambas Administraciones en proporción al volumen de operaciones realizado en cada territorio durante el periodo de liquidación. Siendo tal proporción determinada en función del porcentaje que representa la base imponible del Impuesto correspondiente a operaciones relativas a acciones de sociedades con domicilio social en territorio común o foral respecto a la base imponible total de cada sujeto pasivo. Por su parte, la inspección del impuesto se llevará a cabo por los órganos de la Administración de la Comunidad Foral cuando el sujeto pasivo tenga su domicilio fiscal en Navarra.

El hecho imponible del impuesto, definido en el artículo 2, está constituido por las adquisiciones a título oneroso de acciones definidas en los términos del artículo 92 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

El artículo 92 del citado texto refundido señala en relación con las acciones que podrán estar representadas por medio de títulos o por medio de anotaciones en cuenta, teniendo en uno y otro caso la condición de valores mobiliarios. Entran dentro del campo de aplicación del impuesto todas las acciones, entendidas como valores mobiliarios, que integren el capital social de la sociedad.

Ahora bien, el impuesto se limita a la adquisición de aquellas acciones de sociedades que tengan acciones admitidas a negociación en un mercado regulado, pudiendo ser éste un mercado español, de otro Estado de la Unión Europea o un mercado que pueda considerarse equivalente de un tercer país.

Asimismo, se someten a gravamen los certificados de depósito representativos de las acciones anteriormente citadas.

En el artículo 3 se declaran exentas determinadas operaciones propias del mercado primario, las necesarias para el correcto funcionamiento de los mercados, las que vengan originadas por operaciones de reestructuración empresarial o por medidas de resolución, las que se realicen entre sociedades del mismo grupo y las cesiones de carácter temporal.

Se establece el devengo del impuesto, en el artículo 4, en el momento en que se lleve a cabo la anotación a favor del contribuyente de los valores objeto de la adquisición onerosa que constituye el hecho imponible, ya se efectúe dicha anotación en una cuenta de valores o en los libros en una entidad financiera que preste el servicio de depósito o custodia, o en los registros de un depositario central de valores o en los que lleven sus entidades participantes.

El artículo 5 regula la base imponible estableciendo que es el importe de la contraprestación, sin incluir los gastos asociados a la transacción. No obstante, se establecen determinadas reglas especiales en aquellos supuestos en los que la adquisición de los valores deriva de la ejecución o liquidación de obligaciones o bonos convertibles o canjeables, de instrumentos financieros derivados, o de cualquier instrumento o contrato financiero, así como en el caso de adquisiciones y

transmisiones realizadas en el mismo día.

El artículo 6 se dedica a los obligados tributarios del impuesto. Es contribuyente del impuesto el adquirente de los valores. Es sujeto pasivo, con carácter general, el intermediario financiero que transmita o ejecute la orden de adquisición, ya actúe por cuenta propia, en cuyo caso será sujeto pasivo a título de contribuyente, o por cuenta de terceros, en cuyo caso tendrá la condición de sustituto del contribuyente.

El tipo impositivo se fija en el 0,2 por cierto en el artículo 7.

En relación con la declaración e ingreso del impuesto, la Ley Foral prevé el desarrollo por la persona titular del departamento competente en materia tributaria del procedimiento y de los supuestos en los que un depositario central de valores establecido en territorio español sea quien, en nombre y por cuenta del sujeto pasivo, efectúe la declaración y el ingreso de la deuda tributaria. De esta forma se permite lograr un alto grado de automatización en su gestión.

Para los supuestos en que no resulte aplicable el procedimiento anterior se establece con carácter general el sistema de autoliquidación por el sujeto pasivo.

Y finalmente, en cuanto al régimen de infracciones y sanciones se hace una remisión a lo dispuesto en la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria.

La disposición adicional única establece un procedimiento especial de rectificación de las autoliquidaciones específico, distinto al regulado en el Decreto Foral 188/2002, de 19 de agosto, por el que se regulan las devoluciones de ingresos indebidos en materia tributaria y las solicitudes de rectificación, impugnaciones y controversias sobre las actuaciones tributarias de los obligados tributarios.

La disposición final primera faculta a la persona titular del departamento competente en materia tributaria para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley Foral y la disposición final segunda establece que la Ley Foral entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el

Boletín Oficial de Navarra y con efectos desde el 16 de enero de 2021, fecha de efectos de la Ley 4/2020, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria séptima del Convenio Económico, en su redacción dada por la Ley 22/2022, de 19 de octubre..

DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Con fecha 6 de septiembre de 2022, el anteproyecto de ley foral se publicó en el Portal de Gobierno Abierto de Navarra, a efectos de que la ciudadanía pueda conocer el texto en el trámite de audiencia e información pública.

Una vez aprobado el proyecto de Ley Foral por el Gobierno de Navarra, se tramitará ante el Parlamento de Navarra de conformidad con lo dispuesto en la Sección 1ª del Capítulo II del Título VI del Reglamento del Parlamento de Navarra.

ANÁLISIS DE IMPACTOS

Afectación a la estructura orgánica

El proyecto de Ley Foral no precisa la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas administrativas, ni lleva consigo la exigencia o imperativo de acometer incrementos de plantilla en orden a su ejecución y aplicación dentro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Con ello quiere decirse que la novedad normativa no va a producir un mayor coste organizativo en la Administración Tributaria de la Comunidad Foral, ya que no van a suponer la dedicación de mayores recursos materiales ni humanos por parte de la Hacienda Foral de Navarra ni va a dar lugar a cambios en su organización.

Por todo ello, no se incorpora informe de la Dirección General de Función Pública.

Impacto por razón de género

El informe de impacto por razón de género de la presente norma se elabora en virtud de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de Igualdad entre mujeres y hombres que en su artículo 22.2 establece que todos los anteproyectos de ley foral, disposiciones normativas de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Gobierno de Navarra, deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género; de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral que obliga a elaborar y acompañar la norma de un informe de impacto por razón de género; y del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 16 de mayo de 2011 en el que se fijan los contenidos y procedimiento de elaboración del citado informe.

El objeto de este informe es evaluar el impacto por razón de género del proyecto de Ley Foral, tal como exige el artículo 132.3 de la citada Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo.

El informe se enviará al Instituto Navarro para la Igualdad, de conformidad con las instrucciones aprobadas por el Gobierno de Navarra, con el fin de que éste realice si fuera preciso las observaciones pertinentes y señale las modificaciones que deberán incluirse para adecuar el contenido de la norma a la legislación de igualdad vigente.

Este proyecto de Ley Foral tiene como grupo destinatario final a personas físicas o jurídicas de manera indistinta, y puede afectar directamente a hombres y mujeres, por lo que es pertinente al género.

Del objeto y contenido de este proyecto de Ley Foral, se deduce que no tiene impacto por razón de sexo al no incidir de forma discriminatoria en la posición personal y social de mujeres y hombres, y no afectar al logro efectivo de la igualdad entre mujeres y hombres.

Finalmente se ha verificado el análisis del uso del lenguaje en la norma. A este respecto puede afirmarse que se ha intentado que el lenguaje sea acorde al principio de igualdad y se utilice de manera no excluyente.

No obstante lo anterior, ha de advertirse que en algunos conceptos se utiliza el término masculino como género gramatical no marcado e inclusivo, tal y como establece la Real Academia Española (RAE) en su Informe sobre el lenguaje inclusivo y cuestiones conexas, de 16 de enero de 2020, de manera que en él se incluyen tanto los individuos de ese género como los de género femenino, ya sea en plural o en singular, sin que esto pueda entenderse como ningún tipo de discriminación. Asimismo, se mantienen términos como “contribuyente” o “sujeto pasivo” que deben considerarse asépticos y no discriminatorios, ya que se trata de conceptos adaptados a la tradición jurídica y terminológica del Derecho administrativo y del Derecho tributario, y respecto de los cuales es difícilmente aceptable que una norma concreta diferencie el uso del masculino y del femenino en contraposición a todo el elenco de normas existentes en la actualidad.

Impacto por razón de accesibilidad y discapacidad

El informe de impacto sobre accesibilidad y discapacidad de la presente norma se elabora en virtud del artículo 8 de la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal, que dispone que en los procedimientos de aprobación de los proyectos de leyes forales y de disposiciones reglamentarias se incluya con carácter preceptivo un informe sobre su impacto por razón de accesibilidad y discapacidad de las medidas que se establezcan en aquéllos; y del artículo 132.3 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral que establece que el proyecto se acompañará de un informe sobre el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad.

Examinado el texto del proyecto de Ley Foral no se aprecia en ninguna de sus medidas incidencia negativa en las condiciones de accesibilidad universal y de discapacidad, quedando garantizada la igualdad de oportunidades de todas las

personas. En ese sentido, las medidas normativas no afectan a las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, y no perjudican el derecho de garantizar a todas las personas la igualdad de oportunidades, la autonomía personal y la vida independiente.

Por ello, no es procedente establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones ni para compensar desventajas o dificultades.

Pamplona, 2 de noviembre de 2022

Documento firmado electrónicamente por Cristina Sarasa Villaverde, Directora del Servicio de Desarrollo Normativo y Asesoramiento Jurídico.