

UN NUEVO SISTEMA FISCAL PARA NORUEGA

El gobierno noruego presentó a finales de 2015 su propuesta de reforma fiscal en un White Paper que elevó al Parlamento. En dicha presentación se establecen los principios sobre los que pretende basarla. Así, el Gobierno utilizará el sistema de impuestos directos e indirectos para financiar las prestaciones colectivas, garantizar la movilidad social, lograr un uso más eficiente de los recursos y asegurar mejores condiciones para el comercio y la industria noruega. La propiedad privada debe ser fortalecida, y debe ser más rentable trabajar, ahorrar e invertir. La función principal de los impuestos es financiar bienes y servicios públicos de la manera más eficiente.

Por otra parte, el Gobierno tiene la intención de reducir el nivel de los impuestos directos e indirectos para aumentar la producción y dar a las familias e individuos mayor libertad. Los impuestos directos e indirectos también deben estimular un comportamiento más respetuoso con el medio ambiente. Las mejoras en el sistema de impuestos son, pues, un aspecto clave de la política económica del Gobierno y uno de los instrumentos más importantes para aumentar la productividad.

La propuesta reconoce que la economía noruega tiene que someterse a reajustes después de muchos años de fuerte crecimiento por la industria petrolera. La economía de la parte continental, con el tiempo, debe contribuir más a la financiación de los crecientes gastos en de pensiones, sanidad y dependencia. Por ello, es vital que el sistema tributario no debilite innecesariamente los incentivos para ahorrar, invertir y trabajar. La reforma fiscal tendrá efectos dinámicos positivos facilitar el proceso de transformación.

Desde la reforma fiscal de 1992, Noruega ha tenido un sistema fiscal estable y que funciona bien, con amplias bases fiscales, tipos relativamente bajos y un alto grado de igualdad de trato de las diferentes inversiones, formas de financiación y formas de organización. Esto ha contribuido a dar a los negocios un marco de condiciones previsibles y favorables. Por consiguiente, el sistema de impuestos de Noruega debe seguir basándose en los principios rectores de la igualdad de trato, bases impositivas amplias y bajos tipos impositivos. Sin embargo, el sistema fiscal debe ajustarse a los nuevos desarrollos.

La Comisión designada para evaluar el impuesto de sociedades ha tenido en cuenta la situación internacional y ha llegado a la conclusión de que, en términos generales, Noruega tiene un sistema fiscal sólido y recomienda la retención de los principios que sustentan la reforma fiscal de 1992. La principal propuesta de la Comisión es reducir la tasa de impuesto de sociedades del 27 al 20 % y reducir el tipo del impuesto sobre la renta correspondiente. La Comisión propone que la mayor parte de la pérdida de ingresos debe ser recuperada con la introducción de un nuevo impuesto progresivo sobre la renta personal que sustituya a la sobretasa actual. Con el fin de evitar que sea más rentable transformar los ingresos del trabajo en dividendos (desplazando los ingresos), la Comisión propone un aumento en el impuesto sobre los dividendos para los accionistas personales. La Comisión también propone otros cambios en los impuestos corporativos y personales y el impuesto sobre el valor añadido.

En general, las propuestas de la Comisión implican un desplazamiento de la carga fiscal del impuesto de sociedades, el impuesto sobre el ahorro y el impuesto sobre el trabajo a los impuestos sobre el consumo y la propiedad, entre otras cosas. Esto es consistente con las recomendaciones internacionales, incluidas las de la OCDE³, para el desarrollo de un sistema fiscal más eficiente, que potencie el crecimiento. Varias de las propuestas implican

³ Ver Actualidad Internacional Sociolaboral nº 197, página 26

la ampliación de las bases impositivas y las reducciones en los tipos impositivos. Esto ayudará a reducir los costes socioeconómicos de la recaudación de impuestos.

El Gobierno cree que el informe de la Comisión es un buen punto de partida para proponer una reforma fiscal con efectos dinámicos positivos. Como señala la Comisión, las reducciones de impuestos sobre la renta ordinaria de empresas y personas tendrán efectos dinámicos positivos a través de una mayor inversión, el aumento de la oferta de trabajo y el aumento del ahorro. Esto, a su vez, promoverá una mayor productividad laboral, salarios reales más altos y un mayor rendimiento de capital real.

El Gobierno recomienda la reducción de la tasa de impuesto de sociedades al 22 % durante el período 2016-2018. Reducciones adicionales serían consideradas a la luz de los nuevos acontecimientos internacionales. El Gobierno también propone cambios en la tributación personal, con un amplio recorte de impuestos sobre la renta del trabajo. La expansión de la base tributaria facilitará nuevos recortes en los tipos impositivos y, de este modo, reforzar los efectos dinámicos positivos de la reforma cuando se combina con la reducción de impuestos generales.

La Comisión ha propuesto una alternativa neutral para los ingresos y una alternativa que implica reducciones de impuestos por 15.000 millones de coronas. Con el fin de apoyar el objetivo de impulsar el crecimiento económico, que facilite la transformación y la creación de nuevos puestos de trabajo, el Gobierno desea una reforma fiscal que implique la reducción neta de impuestos. La propuesta de reforma del Gobierno para el período 2016-2018 implica reducciones fiscales totales 13.800 millones de coronas.

Retos, objetivos y principios

Durante los últimos 40 años, Noruega ha desarrollado una industria petrolera cuya demanda de bienes y servicios ha ayudado a impulsar el crecimiento económico de la parte continental. La menor demanda en la industria del petróleo obligará a numerosas empresas a buscar nuevos mercados. Al mismo tiempo, el crecimiento de la productividad ha sido bajo desde mediados de la década de 2000 y debe elevarse de nuevo si los niveles de vida siguen aumentando al ritmo de las últimas décadas. Por otra parte, el envejecimiento de la población podría reducir el crecimiento económico por el descenso de la mano de obra. Los objetivos de transformación, aumento de la productividad y de incremento de la ocupación son argumentos a favor de reducciones en la tributación de los beneficios de las empresas, el capital y el trabajo, y mayores impuestos sobre el consumo.

Noruega ha desarrollado gradualmente los lazos con otros países a través del comercio, la migración laboral y los flujos de capital. Estos factores también han alterado el impacto de los impuestos sobre la inversión empresarial, la financiación y la propiedad. Las oportunidades de planificación fiscal transfronteriza tanto legales como ilegales han aumentado, y hay fuertes indicios de que los contribuyentes están explotando estas oportunidades en mayor medida que antes.

Aunque el aumento de la movilidad es favorable para la producción, representa un desafío en el marco de la tributación. A nivel internacional, hay una discusión de cómo las normas nacionales y fiscales internacionales deben ajustarse para proteger la base del impuesto de sociedades y contrarrestar el desplazamiento de los beneficios a los países de baja tributación, principalmente a través de la explotación legal de las normas actuales.

En opinión del Gobierno, por razones de competitividad, es razonable reducir el nivel del impuesto de sociedades en Noruega y acercarlo a los niveles aplicados en los países comparables.

La imposición de las sociedades y accionistas y sobre ingresos de capital y acciones debe ser considerada en conjunto. Un impuesto de sociedades bajo reducirá los costos de capital y hará que la inversión en Noruega sea más atractiva. Esto promoverá una mayor productividad laboral, salarios reales más altos y un mayor rendimiento de capital real, y por lo tanto hará una importante contribución a la transformación y el crecimiento.

A diferencia de la mayoría de los otros países, Noruega aplica un impuesto sobre el patrimonio neto que aumenta la carga general sobre el capital. Socava los incentivos para ahorrar y la valoración sesgada de los diferentes activos distorsiona el ahorro de fuera de la actividad comercial y de la propiedad residencial. Esto reduce el rendimiento total de los ahorros y el nivel total de ahorro cae. El impuesto sobre el patrimonio restringe el acceso al capital de inversión para los empresarios en necesidad de recursos noruegos para financiar sus inversiones. En consecuencia, el impuesto sobre el patrimonio puede causar la cancelación de proyectos que, de otro modo, serían beneficiosos para la sociedad y crearían nuevos puestos de trabajo. El impuesto sobre el patrimonio también hace que sea más difícil mantener los negocios en manos noruegas, ya que sólo se aplica a los propietarios noruegos. Para fortalecer la propiedad privada noruega, el Gobierno desea reducir el impuesto sobre el patrimonio aún más en los próximos años

Desde la reforma fiscal de 1992, el sistema tributario de Noruega se ha basado en los principios de bases amplias de impuestos, bajos tipos impositivos, igualdad de trato y tratamiento simétrico de los ingresos y los gastos. El Gobierno opina que estos principios aún deben ser fundamentales en el sistema fiscal noruego y, al igual que la Comisión, considera que el sistema tributario es robusto, pero necesita ajustarse a la situación internacional.

La Comisión mantiene que en la imposición sobre el capital debe aplicarse el principio de residencia. El principio de residencia establece que los ingresos de capital deben ser gravados bajo las reglas y tasas aplicables en el país de origen del titular de capital, independientemente de dónde esté invertido éste. Cuando se aplica consistentemente, el principio de residencia impide que resulte más rentable invertir en el extranjero que en Noruega.

Las propuestas del Gobierno

Ya se ha apuntado, someramente, cuál es la posición del gobierno en lo relativo al impuesto sobre sociedades, inversiones transfronterizas e impuesto sobre el patrimonio y la riqueza. Nos centraremos en lo relativo al impuesto sobre la renta y una referencia al IVA.

La posición del Gobierno es que, en principio, el tipo del IRPF debe ser igual para los contribuyentes personales y corporativos. Esta visión sustenta tanto la enmienda al presupuesto de 2014 como la propuesta fiscal del Gobierno para el año 2016. Una tarifa corporativa especial más baja crearía incentivos para ahorrar impuestos mediante la obtención de los ingresos de capital a un tipo bajo en una empresa y la deducción de los gastos de capital a un tipo alto en la declaración de impuestos personales. Esto se puede lograr cambiando la deuda y las acciones existentes entre el sector corporativo y personal. Los contribuyentes también podrían explotar un diferencial de tasas de impuestos a través de nueva planificación fiscal.

Un tipo más bajo de IRPF se traducirá en una pérdida de ingresos sustancial dentro de la imposición personal. La Comisión propone recuperar la mayor parte de esta pérdida de ingresos mediante la introducción de un nuevo impuesto progresivo sobre la renta personal (bruto) que sustituya a la sobretasa actual.

El Gobierno propone que el IRPF se diseñe de manera que el impuesto sobre el trabajo se reduzca para la mayoría de los contribuyentes. En su presupuesto de 2016, el Gobierno propone la sustitución de la sobretasa actual por un nuevo impuesto bruto progresivo, que comprende cuatro tramos, donde los dos tramos superiores corresponden a la presente contribución adicional. Bajo la propuesta del Gobierno la tasa marginal de impuestos totales en 2016 se reduce en 0,4 puntos porcentuales para la mayoría de los contribuyentes personales. Esto estimulará la oferta de trabajo y concederá reducciones fiscales a grandes grupos de contribuyentes. Durante el período 2017-2018, el Gobierno propone reducir la tasa marginal sobre la renta de las personas más, en 0,4 puntos porcentuales para la mayoría de los asalariados.

La ampliación de la base del impuesto permite tasas impositivas más bajas y hace que el sistema sea menos complicado. Esto estimulará una mayor participación de la fuerza de trabajo y una reducción de la burocracia. Una amplia base tributaria puede facilitar una mayor reducción de la tasa marginal del IRPF.

El sistema fiscal actual se caracteriza por una tasa fija y baja en los ingresos de capital y renta de las sociedades y un impuesto progresivo más alto en las pensiones y las rentas del trabajo. El modelo de los accionistas, que implica que los accionistas están sujetos a impuestos sobre la renta la propiedad que exceda el fondo de capital de los accionistas, está diseñado para reducir la motivación para cambiar la consideración de los ingresos y por lo tanto hacer que el sistema fiscal sea más redistributivo. El Gobierno considera que es importante que el sistema de impuestos sea visto como legítimo y desmotivar ese cambio de consideración de ingresos. Si las tasas marginales sobre los dividendos y los ingresos salariales difieren, será rentable para las personas convertir los ingresos del trabajo en dividendos.

El incentivo para el cambio de las rentas lo determina la diferencia entre el impuesto marginal sobre los ingresos salariales, incluidas las contribuciones a la seguridad social del empleador, y el impuesto sobre los dividendos, que incluye el impuesto de sociedades. Desde la reforma de 2006, el objetivo ha sido asegurar que el impuesto marginal máximo sobre los ingresos salariales, incluidas las contribuciones a la seguridad social del empleador no exceda el impuesto marginal sobre los dividendos, incluyendo el impuesto de sociedades por el exceso. El diferencial de la tasa de impuestos es actualmente 7 puntos porcentuales, mientras que fue de 6,1 puntos porcentuales entre 2006 y 2013. Una menor tasa de IRPF para las personas y empresas incrementará el diferencial de tasas de dividendos porque se beneficiarán de la tasa de impuestos reducción de dos veces, es decir, tanto a nivel corporativo y sobre la distribución / realización. Incluso si el impuesto marginal sobre la mano de obra se reduce algo, será necesario elevar el impuesto sobre los dividendos percibidos sobre los accionistas. La Comisión propone eliminar por completo la diferencia entre el impuesto marginal sobre los dividendos y los ingresos salariales.

Un aumento en el impuesto sobre los dividendos también tiene desventajas, pues se incrementa la motivación para “emigrar fiscalmente” de Noruega. El Gobierno propone que la tasa marginal del impuesto sobre los dividendos, incluyendo el impuesto de sociedades se mantenga aproximadamente en el nivel actual. Dado un nivel de impuesto de sociedades del 22 %, esto implica un impuesto sobre los dividendos de los accionistas justo por debajo del 32 % en 2018. Esto refleja los cambios propuestos en el Presupuesto de 2016. Una menor tasa marginal del impuesto sobre la renta salarial reducirá la motivación para participar en el cambio de los ingresos en comparación con la situación actual

Por otro lado, los propietarios de las empresas individuales son gravados de forma recurrente tanto en sus ingresos de la empresa como por otros ingresos (el modelo autónomos). La Comisión no analizó la tributación de las empresas individuales por separado, a pesar de que los cambios propuestos por la Comisión al IRPF tendrán impacto

en este grupo también. En primer lugar, la reducción en la tasa del IRPF para los individuos también se aplicará a los propietarios de las empresas individuales. En segundo lugar, un nuevo impuesto bruto introducido para reemplazar la sobretasa actual también se aplicará a la renta personal calculada bajo el modelo autónomos.

Los trabajadores autónomos que operan empresas individuales actualmente pagan menos impuestos que las personas empleadas. En los niveles de renta media y superior, los trabajadores por cuenta propia pagan impuestos en, aproximadamente, el mismo nivel que los propietarios de las sociedades de capital. Las propuestas de la Comisión se traducirían en un marginal de impuestos más altos para los accionistas que para los trabajadores autónomos que operan las empresas individuales. En opinión del Gobierno, las diferencias sustanciales entre las empresas individuales y las sociedades de capital correspondientes son indeseables. Como se ha indicado, el Gobierno es de la opinión de que el impuesto sobre dividendos se debe aumentar, pero también que las desventajas de dicho aumento indican que éste debe ser menor de lo propuesto por la Comisión. Bajo ciertas circunstancias, esto también promoverá más la igualdad de trato de las empresas constituidas como sociedades y empresas individuales, en particular cuando dichas empresas son intensivas en mano de obra.

Finalmente, en lo que se refiere al IVA, la Comisión de impuestos propone un sistema de doble tarifa en el que se mantiene el tipo normal del 25 %, pero la actual tasa cero en las ventas nacionales y la tasa más baja de 8 % se incrementarían al 15 %, que corresponde a la tasa actual para alimentos. El Gobierno comparte la opinión de la Comisión de que el propósito de impuesto sobre el valor añadido debe ser generar ingresos para el Estado. La manera más eficaz de lograr esto, con el menor coste administrativo posible es tener un sistema simple con el menor número posible de excepciones.

Un aumento en la tasa baja puede provocar un cierto aumento en el precio a los consumidores de los servicios afectados y ese incremento de los precios puede reducir la demanda parcialmente y, por lo tanto, la actividad en las industrias de que se trate. Sin embargo, no influirá en la demanda de las empresas que tengan derecho a la deducción del IVA y lo mismo se aplica a la demanda del sector municipal y el sector público administrativo, que se benefician de las normas que neutralizan el IVA. En general, el Ministerio de Hacienda cree que el impacto negativo sobre las partes afectadas no va a ser grave, sobre todo si la tasa se intensifica gradualmente

Tanto la Comisión de Impuestos como la OCDE sostienen que un cambio del impuesto de sociedades, impuestos sobre los ahorros y los impuestos sobre el trabajo a otros impuestos directos e indirectos promueve el crecimiento económico. El Gobierno está de acuerdo en que el impuesto de sociedades en su conjunto debe ser reducido, pero también ve varias buenas razones por parte de la reducción debería ser financiada dentro del sector empresarial. En consecuencia, las deducciones de impuestos deben concederse a grandes grupos de contribuyentes personales, pero sobre todo en forma de cortes en el tipo marginal sobre el trabajo y el ahorro