

“Pertsona orok du bizitzeko, libre izateko eta segurtasunerako eskubidea.”

(Giza Eskubideen Aldarrikapen Unibertsaleko 3. artikulua)

“Toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a su seguridad personal.”

(Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos)

ETarik EZ

ETA NO

Resolución del Ararteko, de 14 de abril, por la que se recomienda al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa que promueva la modificación de la tributación de las prestaciones por incapacidad permanente total en el IRPF

Antecedentes

1. Un ciudadano, residente en Bergara, se dirigió a esta institución para expresar su disconformidad con la reforma llevada a cabo por la Norma Foral 10/2006, de 29 de diciembre, reguladora del IRPF en Gipuzkoa, respecto de la tributación de la prestación por incapacidad permanente total en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante IRPF), con efectos desde el 1 de enero de 2007.

La norma foral citada ha mantenido sin variación, respecto de su antecesora, la tributación de las prestaciones por invalidez absoluta y por gran invalidez, las cuales continúan exentas tras la reforma, pero ha reducido significativamente los supuestos de exención para la incapacidad permanente. Así, mientras la normativa anterior reconocía, aunque con ciertas condiciones, la exención de la incapacidad permanente parcial y la de las dos variantes de incapacidad permanente total, la nueva regulación restringe la aplicación de la exención, limitándola a los supuestos de incapacidad permanente total cualificada para mayores de 55 años.

2. En el Régimen General de Seguridad Social, las pensiones por incapacidad permanente total para la profesión habitual se pueden incrementar en un 20% cuando la edad del perceptor supere los 55 años y la falta de preparación general o especializada, así como las circunstancias sociales y laborales del lugar de residencia dificulten la obtención de un empleo en una actividad distinta de la habitual anterior. A esta pensión incrementada se le conoce con el nombre de “pensión por incapacidad permanente total cualificada” y, desde el 1 de enero de 2007, es la única que conserva el carácter de exenta en el IRPF, junto a la de incapacidad permanente absoluta y la de gran invalidez.

En cuanto a los regímenes especiales, agrario, del mar y autónomos, fue el Real Decreto 463/2003 el que extendió el referido incremento del 20% a este colectivo, pero esta extensión tuvo lugar varios años más tarde que en el régimen general y nació con una importante limitación subjetiva, ya que su aplicación quedó restringida a las situaciones de incapacidad permanente que se

declararan a partir del 1 de enero de 2003 (Disposición adicional única del RD 463/2003).

Así pues, a día de hoy, una persona que tenga la condición de pensionista por incapacidad permanente total desde una fecha anterior al 1 de enero de 2003 únicamente tiene acceso a la pensión incrementada o cualificada si procede del régimen general de la seguridad social, pero no puede obtenerla si pertenece al régimen especial agrario, al del mar o a autónomos.

3. El reclamante es pensionista por Incapacidad Permanente Total desde el año 1998 y nunca ha compaginado su condición de pensionista con la realización de ningún trabajo remunerado. Actualmente tiene 65 años, pero no ha podido acceder a la prestación por incapacidad permanente total cualificada para mayores de 55 años por proceder del régimen de autónomos de la Seguridad Social –fue cooperativista de FAGOR– y porque la incapacidad laboral se le reconoció en una fecha anterior a la de entrada en vigor del Real Decreto 463/2003, de 25 de abril, sobre reconocimiento del incremento de la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual para los trabajadores por cuenta propia.

Así, el hecho de no haber pertenecido al régimen general de la Seguridad Social ha causado un doble perjuicio al reclamante: por una parte, le impide disfrutar, de por vida, de un incremento del 20% sobre su pensión y, además, a partir de la entrada en vigor de la Norma Foral 10/2006, esto es, desde el 1 de enero de 2007, se le impide también disfrutar del beneficio de la exención de su pensión en el IRPF.

4. Por nuestra parte, tras un primer análisis de la queja expuesta, solicitamos información complementaria a la Hacienda foral, con el fin de conocer su postura en torno a la cobertura legal de la modificación normativa recién estrenada, interesándonos particularmente en la justificación del trato desigual y desfavorable que la nueva regulación proporciona a los pensionistas de regímenes especiales cuya situación de incapacidad se les reconoció antes del 1 de enero de 2003.
5. El informe que nos ha remitido la Hacienda foral de Gipuzkoa defiende firmemente el contenido de la reforma efectuada, tanto por los principios en los que se ha basado como por sus objetivos.

Como principios inspiradores de la reforma en cuestión, el informe señala los siguientes (el subrayado es nuestro):

- *“La naturaleza del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que se configura como un tributo de carácter directo y naturaleza personal, que grava la renta de las personas físicas, es decir, grava su capacidad económica representada por la obtención de renta.*
- *La conveniencia de mantener la exención de las prestaciones percibidas con motivo de aquellas discapacidades más serias, en coherencia con el tratamiento previsto en materia de deducciones de la cuota para las personas discapacitadas o en situación de dependencia”.*

En cuanto a los objetivos perseguidos por la reforma, la Hacienda foral cita textualmente en su informe los siguientes:

- *“Se ha pretendido superar el complejo sistema de exención preexistente en la normativa anterior. En este sentido, se ha entendido que el régimen de exención más idóneo para prestaciones por incapacidad de la Seguridad Social es aquel que esté basado en el reconocimiento de la exención de aquellas prestaciones que no son compatibles con la obtención de otras rentas del trabajo, y que están determinadas en el régimen de la normativa sustantiva de la Seguridad Social”.*
- *“Considerando que la ampliación de la exención a la totalidad de las prestaciones por incapacidad permanente total no es conveniente, tanto por motivos financieros como por la filosofía del Impuesto, se ha tratado de dar un paso más allá, tratando de extender la exención a determinadas prestaciones que, derivadas de incapacidad permanente total, estuvieran definidas jurídicamente por la normativa de la Seguridad Social, y respondieran a supuestos de incapacidad que precisaran del grado más alto de protección, dentro del marco de la incapacidad permanente total”.*
- *“En este sentido, se ha considerado que la incorporación a la exención de las prestaciones de incapacidad permanente total cualificada, una prestación caracterizada porque el pensionista tiene reconocida la incapacidad permanente total, no ejerce ninguna actividad retribuida por cuenta propia o ajena (condiciones ambas existentes en la regulación tributaria que estuvo vigente en el*

período 1999-2006) y una edad igual o superior a 55 años, respondía al objeto previsto en la reforma. Dicho tratamiento ha sido incorporado, asimismo, por la normativa de Bizkaia y de Álava, al amparo del acuerdo adoptado por el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi, OCTE.”

Por último, el informe de la Hacienda foral de Gipuzkoa justifica el trato fiscal desfavorable que se ha proporcionado a las prestaciones por incapacidad permanente total en los regímenes especiales agrario, del mar y autónomos reconocidas con anterioridad al 1 de enero de 2003, aludiendo a su compatibilidad con la percepción de otro tipo de rentas del trabajo o de la actividad:

“La circunstancia de que en el régimen sustantivo de la Seguridad Social las prestaciones por incapacidad permanente total en los regímenes especiales agrario, del mar y autónomos no tengan reconocida, con anterioridad al 1 de enero de 2003, la incapacidad permanente total cualificada, supone que la percepción de dichas prestaciones pueda ser compatible con otro tipo de rentas del trabajo o de la actividad, premisa ésta que se considera ineludible a los efectos de la declaración de la exención en el esquema del beneficio fiscal en cuestión”.

A la vista de esta respuesta hemos acordado finalizar nuestra intervención en el asunto emitiendo la presente resolución con recomendación, que basamos en las siguientes

Consideraciones

1. En relación con los principios invocados por la Hacienda foral como inspiradores de la reforma analizada, estimamos necesario efectuar las precisiones siguientes:
 - Respecto al principio de capacidad económica: Entendemos que esta reforma no atiende a la capacidad económica que representa la obtención de renta, sino a la capacidad económica teórica que le atribuye el legislador al pensionista por incapacidad permanente total menor de 55 años por el hecho de que su pensión sea compatible con la percepción de otros ingresos, de trabajo o de actividad por cuenta propia, y con independencia de que dichos ingresos se perciban o no.

Para valorar la legalidad de esta nueva medida de la capacidad económica, debemos recordar que el artículo 31.1 de la Constitución prohíbe gravar de manera diferente “idénticas manifestaciones de riqueza”, salvo que exista una justificación razonable.

En este sentido, consideramos que la facultad de compatibilizar la pensión con otra actividad remunerada, invocada por la Hacienda foral de Gipuzkoa para fundamentar la tributación de las pensiones por incapacidad no cualificada frente a la exención de las de incapacidad cualificada, carece de verdadero contenido, pues se trata de una compatibilidad puramente teórica en la mayoría de los casos, y particularmente para quienes, como el reclamante, no han sido trabajadores por cuenta propia cuando estuvieron en activo, sino que proceden del entorno de las cooperativas. Las posibilidades reales de compaginar la pensión con otro trabajo son, sobre todo a partir de los 55 años, prácticamente nulas.

Estimamos que la normativa anterior afrontaba esta cuestión con mayor fortuna que la actual, ya que no hacía depender la exención de compatibilidades teóricas (generadoras de capacidades económicas también teóricas), sino que atendía a situaciones reales: negaba la exención de la pensión por incapacidad exclusivamente en los casos en los que la percepción de dicha pensión coincidía con la obtención de otros rendimientos de trabajo o de actividad, y reconocía la exención cuando la pensión no concurría con ninguno de esos rendimientos.

Evidentemente, una persona tiene más capacidad económica si percibe una pensión de Incapacidad Permanente Total cualificada, esto es, incrementada en un 20%, que si es receptor de la pensión no cualificada, siempre y cuando las restantes situaciones personales y económicas no varíen. Sin embargo, la reforma tributaria que analizamos concede la exención a quien, de hecho, tiene más recursos económicos, es decir, más capacidad económica y, por el contrario, niega este beneficio al que dispone de menos. Quiebra, por tanto, el principio de capacidad económica en estos supuestos.

- En relación con el grado de discapacidad: La reforma que se ha efectuado no atiende a la gravedad de la discapacidad del perceptor de la pensión. El acceso a la pensión por incapacidad permanente total cualificada para mayores de 55 años no se vincula a ningún agravamiento de la discapacidad del perceptor, sino a su edad y a la ausencia de actividad laboral. De hecho, el artículo 139. 2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social dispone al respecto que *“Los declarados afectados de incapacidad permanente total para la profesión habitual percibirán la pensión correspondiente incrementada en el porcentaje que reglamentariamente se determine, cuando por su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales y laborales del lugar de residencia se presuma la dificultad de obtener empleo en actividad distinta de la habitual anterior”*.

Así, la exención tributaria de esta pensión incrementada no trae su causa en una mayor discapacidad, sino en circunstancias ajenas a ésta.

En definitiva, tenemos que concluir este apartado afirmando que la reforma tributaria que analizamos no atiende a ninguno de los principios mencionados en el informe de la Hacienda foral.

2. En cuanto a los objetivos de la reforma que se citan en el informe enviado por la Hacienda foral, estimamos necesario efectuar también algunas observaciones, no con la intención de valorar la oportunidad del criterio adoptado por la norma, ni su mayor o menor adecuación al fin perseguido, sino con el objeto de determinar si la diferencia normativa analizada resulta o no discriminatoria:

- Si bien es cierto que se ha superado el complejo sistema de exención preexistente en la normativa anterior (calificado así por la propia Hacienda foral en su informe), estimamos que esta simplificación se ha llevado a cabo sin el rigor necesario.

En este aspecto, consideramos que la vinculación de la exención tributaria a una determinada tipología de prestación, definida por la normativa de la Seguridad Social, sirve a un objetivo que puede calificarse de legítimo: facilitar a la Administración tributaria la gestión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Sin embargo, no

podemos olvidar que la eventual legitimidad de este objetivo, como la de cualquier otro, no puede justificar el empleo de fórmulas que no sean acordes con los principios fundamentales proclamados en el título I de la Constitución.

La simplificación de la gestión del impuesto, tal como se ha efectuado, entra en colisión con los principios constitucionales de igualdad y capacidad económica, reconocidos respectivamente en el artículo 14 y 31.1 de la Constitución.

- Aunque no pretendemos entrar a valorar la solidez de los acuerdos adoptados por el Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi (OCTE), al que alude el informe de la Hacienda foral, debemos señalar, en relación con el ámbito territorial de la materia que nos ocupa, que la normativa finalmente aprobada por las Juntas Generales de Álava, plasmada en el artículo 9 de la Norma Foral 3/2007, de 29 de enero (BOTHÁ núm. 18, de 2 de febrero de 2007), difiere de la de Bizkaia y Gipuzkoa y mantiene el esquema de tributación anterior.
3. El principio de igualdad “ante o en la Ley” impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentren en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable, o que resulte desproporcionada en relación con dicha justificación. Lo que prohíbe el principio de igualdad es, en suma, la desigualdad que resulte artificiosa o injustificada por no venir fundada en criterios o juicios de valor generalmente aceptados, además de que, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, las consecuencias jurídicas que se derivan de tal distinción deban ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos.

Aplicados estos criterios al caso planteado, esta institución considera que la regulación resultante de la última reforma del IRPF en materia de tributación de las pensiones derivadas de la incapacidad laboral no supera el juicio de igualdad anteriormente descrito, en la medida en que permite que dos situaciones jurídicas análogas reciban un tratamiento fiscal diferente que, a nuestro juicio, carece de justificación objetiva, razonable y proporcionada.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985,

de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

RECOMENDACIÓN 6/2008, de 14 de abril, al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa

Que promueva las iniciativas oportunas ante las Juntas Generales de Gipuzkoa, con el fin de eliminar la discriminación injustificada que la redacción actual del artículo 9. 2º y 3º de la Norma Foral 10/2006, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas proporciona a las personas que perciben, como única fuente de ingresos del trabajo y/o de actividad, una pensión por incapacidad permanente total no cualificada.