
ESTUDIOS

PROPUESTA PARA UNA REFORMA FISCAL EN ESPAÑA⁽¹⁾

Luis Manuel ALONSO GONZALEZ

Profesor de Derecho Financiero y Tributario

Miembro de la AEDAF

Sumario

1. GRANDES LINEAS DE REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL
 - 1.1. Fortalecimiento de la racionalidad como valor genérico que debe inspirar la elaboración de la normativa tributaria.
 - 1.2. Aumento y revisión del sistema de garantías jurídicas del contribuyente.
 - 1.3. Reestructuración de la presión fiscal. Incremento del peso de los impuestos directos en detrimento de los indirectos.
 - 1.4. Coordinación del poder fiscal de los diversos niveles administrativos y de gobierno.
2. REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO IMPUESTO POR IMPUESTO
 - 2.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas.
 - 2.2. El impuesto sobre el patrimonio.
 - 2.3. El impuesto sobre sociedades.
 - 2.4. El impuesto sobre sucesiones y donaciones.
 - 2.5. Impuestos sobre el consumo. El IVA y los impuestos especiales.
 - 2.6. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.
 - 2.7. Los impuestos locales. Su incidencia sobre la actividad empresarial.

⁽¹⁾ Estas conclusiones forman parte del estudio publicado por FOMENTO DEL TRABAJO NACIONAL sobre «Criterios y propuestas para una reforma fiscal en España», 1994, págs. 197 y ss.

ESTUDIOS

1. GRANDES LINEAS DE REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

El sistema tributario español, en una visión de conjunto, exige un cambio de orientación al más alto nivel. No se trata ya de reclamar una modificación puntual de una norma o un impuesto concreto. Se trata de algo más importante, *trazar unas líneas maestras que dibujen los caminos fundamentales por los que deben discurrir la reforma fiscal*. Son cuestiones de principio y, por tanto, así deben presentarse, aunque, como es lógico se plasmarán en modificaciones concretas que también van a especificarse a lo largo de las páginas siguientes.

1.1. Fortalecimiento de la racionalidad como valor genérico que debe inspirar la elaboración de la normativa tributaria

Son varias las líneas a seguir:

A) *Recuperación de los principios constitucionales rectores de la imposición*

a) *Estricta observancia de los principios constitucionales*. Debe abandonarse la práctica de dictar normas en un estado de permanente sospecha de inconstitucionalidad al no ajustarse, con suficiente claridad, las normas dictadas, ni a la Constitución ni a la, a menudo discutible, doctrina del Tribunal Constitucional. Se evitarán, con este proceder, pronunciamientos como los de las Sentencias del Tribunal Constitucional 45/1989 (inconstitucionalidad por motivos sustanciales del régimen fiscal de la unidad familiar) y 76/1992 (inconstitucionalidad por motivos formales del art. 130 de la LGT). Cabe recordar, en este sentido, que las tres últimas leyes de renta de este país tienen o han tenido contenciosos ante el Tribunal Constitucional.

El respeto exquisito a los principios constitucionales debe abarcar no sólo aquellos que comunmente componen la denominada justicia tributaria (igualdad, generalidad, capacidad económica, no confiscatoriedad), sino todos aquellos principios y derechos fundamentales que puedan resultar afectados de manera más o menos directa por las normas fiscales (derecho de propiedad, libertad de empresa, protección a la familia, derecho a la intimidad, derecho a la vivienda, etc.).

b) *Subordinación de los intereses recaudatorios, de carácter coyuntural, a intereses superiores, de carácter estructural*, en aras de construir un sistema fiscal más justo y con vocación de permanencia. De todas formas, una reforma en el sistema de ingresos está condenada de antemano al fracaso si no se acompaña de un replanteamiento de la política de gastos.

B) *Racionalidad y simplificación del sistema fiscal*

a) *Simplificación de las normas fiscales y coordinación con el resto del ordenamiento jurídico*. Si el sistema fiscal quiere ser eficaz y racional debe depurarse de un *excesivo número de normas, a su vez demasiado complicadas*. La coherencia en el establecimiento de los tribu-

tos se hará patente si se evita la *acumulación de gravámenes sobre determinadas materias imponibles* (como sucede hoy en día, por ejemplo, con la propiedad inmobiliaria con efectos que bordean la confiscatoriedad), y si se suprimen exacciones de escaso rendimiento o justificación (caso del Impuesto sobre el Patrimonio).

La *sencillez* en la elaboración de la norma, además, redundará en una aplicación más sencilla con *menos costes* para el contribuyente y para la Administración.

El rasgo de la *racionalidad* tiene que hacerse visible también en una regulación regida por principios de lógica interna. Así, no tiene sentido, y es contrario a Derecho, de acuerdo con recientes pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia (Sentencias de 28 de mayo de 1992) —Madrid— y de 4 de noviembre de 1993 —Cataluña, exigir el *recargo de apremio* por el mero hecho de haber transcurrido el período voluntario de pago sin dictarse providencia de apremio ni notificarse debidamente al sujeto pasivo. La acción de la Administración, muy poco racional, supone un cumplimiento estricto pero poco meditado de una norma, el artículo 128 de la LGT, que por su escasa racionalidad, reclama una inmediata reforma en la línea marcada por las aludidas sentencias.

Y de igual manera, en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades tiene que admitirse el «*ajuste bilateral*», esto es, que lo que es mayor ingreso para una de las partes es mayor gasto para la otra.

Por otro lado, la *estanqueidad de la material fiscal* y la independencia como rama del Derecho Tributario, no excusan las constantes fricciones con normas de distinta naturaleza, civiles (caso de la regulación de la tributación conjunta en el IRPF), mercantiles o contables (vid. la discordancia entre los mandatos de estas normas y los que establece el Impuesto sobre Sociedades).

Por último, no debe utilizarse el art. 107.4 y la Disposición Adicional 5ª de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para mantener los procedimientos tributarios al margen de los indudables avances que esta norma ha supuesto en el ámbito de las relaciones de los ciudadanos con la Administración (derecho a la información del estado de tramitación de procedimientos en los que se está interesado, motivación necesaria para todos los actos limitativos de derechos subjetivos, etc.). En consecuencia, postulamos la extensión a la materia tributaria de los avances contenidos en la Ley 30/1992.

b) *Estabilidad y planificación del sistema fiscal.* Unas normas estables pensadas para ser aplicadas durante un largo período de tiempo, no sujetas a vaivenes constantes, integran un ordenamiento más fácil de conocer, y, por ende, de respetar. Tras varias reformas de «perfil bajo», meros parches al fin y al cabo ante la magnitud de los problemas que plantea hoy nuestro sistema fiscal, urge planear una reforma en profundidad del número de tributos exigibles y la función que les corresponde desempeñar.

La inestabilidad característica de nuestro sistema fiscal se manifiesta, incluso, en la escasa duración temporal que tienen los impresos a utilizar en las declaraciones y comunicaciones con Hacienda, modificados en numerosas ocasiones sin que el impuesto al que se refieren haya experimentado alteración alguna.

ESTUDIOS

C) *Reivindicación del empresario como motor de la sociedad y la economía*

En un momento histórico en el cual se tienden a subrayar las ventajas que para la marcha y recuperación de la economía tiene una disminución de la presión fiscal y de la intervención estatal parece consecuente resaltar el papel que asume, como de hecho ha sucedido siempre, el empresario, auténtico motor de la economía y, por extensión, de la sociedad, en los sistemas de economía de mercado. La Hacienda Pública ha de modificar su visión del empresario como mero destinatario de sus tributos, exigidos al amparo de la función de redistribución de rentas, labor susceptible de realizarse de muy variadas formas y con distintas gradaciones. El empresario es, sin lugar a dudas, fuente de creación de empleo y de generación de rentas, y una fiscalidad ponderada sobre su actividad económica revertirá, desde luego, en una mejora general de la situación económica del país.

D) *Adaptación de las normas fiscales a la realidad.* *La reforma del derecho sancionador*

a) *Adaptación de las normas tributarias al efecto inflacionario.* De la misma manera que desde la doctrina del Tribunal Constitucional se ha proclamado la negativa a dejar que la defensa de la seguridad jurídica del contribuyente desemboque en la congelación del sistema tributario impidiendo que éste se adapte a la realidad, debe exigirse que esa adaptación a la realidad sea constante y completa en todas direcciones. Para cumplir ese postulado todas las cuantías recogidas en las leyes tributarias deben someterse a una indicación periódica en función del aumento de la inflación. De lo contrario *el fenómeno inflacionista actúa como un impuesto adicional que sólo favorece a la Hacienda Pública en la medida en que, por ejemplo, permite aplicar iguales tipos de gravamen sobre bases desvalorizadas, o, a la inversa, al deducirse cuantías no actualizadas cada año se rebaja una cantidad igual a la del año precedente, igualdad sostenida sólo en términos monetarios que no en términos reales.*

b) *Adaptación a la realidad del derecho sancionador tributario.* El conjunto de normas que, formando un bloque, aparecen, hoy en día, como más distantes de la realidad es, muy posiblemente, las que configuran el Derecho Penal Tributario. Parece ser que nos hallamos a las puertas de una reforma en profundidad tanto de las normas contenidas en la Ley General Tributaria como en el Código Penal. A nuestro juicio, las líneas básicas de la reforma, si se quiere hacer de ésta un instrumento válido, eficaz y legítimo para luchar contra el fraude fiscal, deben ser las siguientes:

1. *Infracciones Administrativas*

La regulación de las infracciones o sanciones tributarias de carácter administrativo ha de someterse a un detallado proceso de revisión a la luz de las siguientes consideraciones:

- Conseguir un paralelismo claro en los conceptos y definiciones con el Código Penal como forma de reafirmar la *vigencia del principio de culpabilidad*.
- Listado de *causas de exención de la responsabilidad, incluyendo el error*.
- *Tipificación completa de los supuestos de infracciones simples*, ya sea en la propia Ley General Tributaria o, para los casos particulares de cada tributo, en las leyes tributa-

rias especiales. Así se superarán las dudas acerca del cumplimiento del principio del injusto típico.

- Establecer la necesaria *distinción dentro de las infracciones graves entre aquellas que resultan de una ocultación de datos o bases a Hacienda, de aquellas otras que son liquidadas por la propia Administración* (luego no hay desconocimiento) pero no son cumplidas por el sujeto pasivo mediante el correspondiente ingreso. En este segundo caso lo lógico es exigir únicamente el recargo de apremio.
- Contemplación del ingreso espontáneo fuera de plazo con la suficiente flexibilidad como para *incentivar regularizaciones voluntarias*. En esta línea propugnamos la conversión del polémico recargo único de aplicación automática del art. 61.2 de la en una sanción de escasa cuantía pero sujeta a las garantías propias de todo procedimiento sancionador. De esta manera se podría calibrar cuál es la causa del retraso en el pago y la incidencia en el mismo de actitudes dolosas, culposas o meramente negligentes.
- *Adaptación de las normas tributarias en materia de infracciones y sanciones a los principios y reglas que la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el Real Decreto 1398/1993, en materia de procedimiento de la potestad sancionadora, establecen para el común de normas de carácter administrativo*. Habida cuenta del carácter de normas supletorias que las citadas normas tienen respecto de las normas de naturaleza tributaria es lógico reclamar la aplicación del principio de proporcionalidad, la erradicación absoluta del «ne bis in idem», la separación entre *instrucción y sanción*, y el *principio de no ejecutividad de las sanciones* en tanto no se agote la vía administrativa, ejecutividad que debe quedar en suspenso de forma automática con la presentación de aval o garantía suficiente hasta la conclusión de la revisión, en su caso, jurisdiccional.
- *Reducción de la sanción, sin los límites actuales, cuando el contribuyente inspeccionado acepta la propuesta de liquidación* que presenta la Inspección de los Tributos.
- *Reducción de los importes de las sanciones*. Se trata de pasar de los límites actuales del 50% a 300% a otros más moderados, en la línea imperante en los países de nuestro entorno, y que permitan asumir su pago por los sujetos infractores sin hipotecar su riqueza presente y futura.
- *Modificación de los criterios graduadores de las sanciones*, de forma que se reflejen las diferencias entre quien construye un complicado entramado para defraudar y quien infringe por causas menos ofensivas a la Hacienda Pública. Los criterios de graduación de las sanciones, por su indudable trascendencia deben, en cualquier caso, hallarse *recogidos en una norma de rango legal*, la LGT, y no en el actual Real Decreto 2631/1985.

2. Delitos contra la Hacienda Pública

Ante la oportunidad histórica de reconducir la política punitiva de carácter penal respecto del denominado delito fiscal parece preciso efectuar una serie de manifestaciones de orden más bien dogmático, en una oferta de alternativas genéricas, antes que entrar a plantear reformas de detalle de la situación actual que sólo conducirían a dejarlo todo casi como estaba. Por ello, sin ánimo de realizar un estudio exhaustivo sobre la materia, resulta aconsejable, sin

ESTUDIOS

embargo, formular el conjunto de *ideas básicas sobre las que puede edificarse la regulación que el legislador penal va a hacer de las infracciones tributarias que alcanzan la categoría de delitos*. Para una más clara exposición de estas ideas abordaremos las propuestas bajo una doble perspectiva, el orden sustancial y el orden procesal.

a) *Reformas de fondo*

Es necesario primar el *principio de intervención mínima del Derecho Penal en el castigo y persecución de la infracción de deberes de carácter administrativo como son los deberes tributarios*. En este sentido, se insta la inversión de la tendencia seguida hasta este momento, consistente en proteger a ultranza, de forma desmedida, la eficacia recaudatoria como bien jurídico protegido.

Consecuencia de lo anterior es que la delimitación de las conductas consideradas delictivas debe hacerse atendiendo, de forma principal, a la forma de cometer la infracción. *A un lado deben quedar las simples omisiones de deberes administrativos, los meros incumplimientos de normas fiscales, que revelan en el infractor una actitud pasiva, de simple omisión, de automarginación y apartamiento del fenómeno tributario*, sin que con su forma de comportarse obstaculice un fácil conocimiento del estado real de sus obligaciones fiscales por parte de la inspección, cuerpo de funcionarios que por su alta preparación técnica y por el poderoso respaldo material y legal que reciben se encuentran capacitados para detectar esa clase de situaciones. Solamente, en los casos en los que el resultado de la actuación omisiva se manifieste en deudas tributarias impagadas de cuantías realmente extraordinarias se entiende que el daño social que puede provocar este tipo de hechos merece un castigo penal.

En cambio, *quien acude a complicados mecanismos elusorios que revelan operaciones defraudatorias concienzudamente planeadas, que gozan, a veces, de una apariencia legal incluso, hace gala de una capacidad defraudatoria especialmente peligrosa y, por ello mismo, merecedora de una sanción penal*.

Es menester detenerse a pensar qué valor debe adjudicarse a las regularizaciones voluntarias de las obligaciones de tipo fiscal en función de cuándo tengan éstas lugar, antes o, durante o después, de una actuación inspectora o de tipo penal.

Cuando el sujeto pasivo procede a regularizar su situación fiscal de forma voluntaria en ausencia de actuaciones de la inspección de tributos o de procedimiento penal alguno ya no puede existir cuota defraudada y, por consiguiente, no puede cumplirse el tipo penal. La ausencia de antijuridicidad debe extenderse no sólo al campo de la pena sino también al de la culpa, configurándose, quizás, como excusa absolutoria, con el efecto lógico de que sujetos distintos del defraudador (cómplices, etc.), responsables de actuaciones conexas con el impago de la deuda tributaria (falsedades documentales) no queden incurso en responsabilidad penal una vez que el posible delito fiscal ha devenido inviable. Pese a no tratarse de delitos contra la Hacienda Pública, la ordinaria vinculación entre ambos los hace acreedores de la exención de responsabilidad pensada inicialmente para el delito fiscal.

En línea con esta propuesta, si la regularización tiene lugar a presencia de actuaciones inspectoras, o iniciado el proceso penal, debe prevalecer la consideración de que se está pro-

cediendo, de forma objetiva, dejando al margen cualquier valoración subjetiva o moralizante, a una reparación del daño causado. Urge aplicar, por tanto, en la esfera de esta clase de delitos, el efecto atenuante, tan extendido, sobre todo en los delitos contra el patrimonio, que hay que adjudicar a la conducta reparatoria.

b) Reformas procesales

Es sabido que el procedimiento administrativo al que es sometido un contribuyente por parte de la inspección de los tributos se caracteriza por un grado de garantías y derechos inferior al del proceso penal. Estas circunstancias se han puesto de relieve a lo largo de este trabajo y se ha reclamado su rápida subsanación. Ahora queremos llamar la atención sobre el riesgo existente en la actualidad de que los vicios del procedimiento administrativo puedan llegar a penetrar en el proceso penal. *Deben ponerse los medios precisos para que el contribuyente goce de la asistencia de un asesor fiscal durante el procedimiento inspector habida cuenta de que, desgraciadamente, hoy en día, el proceso criminal, huérfano de la intervención de peritos independientes, no es otra cosa que una simple convalidación del proceso administrativo previo en que sus armas de defensa han sido mas bien escasas.*

Además, debe insistirse en la manifestación ya efectuada por el propio Tribunal Constitucional (Sentencia 76/1990, FJ.8) en el sentido de que *las actas de inspección contienen sólo la constatación de unos hechos de los cuales se infiere una «noticia criminis» que provoca la apertura del proceso penal*, y, ya dentro de éste, en la fase de juicio oral, actuarán como prueba libremente apreciada por el juez penal. Ese valor de denuncia, entendemos, debe primar sobre su calidad de prueba, dado que el acta de la inspección de los tributos procede de un procedimiento administrativo exento de la suficiente imparcialidad.

Restan muchos otros aspectos para comentar, mas, entre aquéllos que urge afrontar con mayor prontitud, destacamos los siguientes:

- *Mejor diferenciación entre delitos de defraudación, del fraude de subvenciones y de los fraudes contra la Seguridad Social.*
- *Pronta clarificación de los auténticos efectos en materia de responsabilidad penal de las Disposiciones Adicionales 13ª y 14ª de la Ley 18/1991.* No puede consentirse que persista el clima de duda e inseguridad jurídica generado por las contradicciones, aún recientes, entre sentencias de distintos tribunales, condenando unas, absolviendo otras. La solución pasa por recoger en la forma del Código Penal la validez de la regularización fiscal realizada al amparo de la mencionada ley.
- *Inclusión dentro del delito fiscal del supuesto de retenciones no ingresadas para diferenciarlo de la apropiación indebida.*

3. Fraude a la ley tributaria

Es preciso, en cumplimiento del mandato establecido en la propia Ley General Tributaria (art. 24), dictar, sin mayor dilación, un procedimiento especial para desarrollar los expedientes de fraude de ley. La derogación del Real Decreto 1919/1979 por el Real Decreto 803/1993 ha dejado el artículo 24 de la LGT sin cauce normativo para su puesta en práctica. No puede

ESTUDIOS

permitirse que la Administración, mediante una perversa simplificación, reconduzca los supuestos de fraude de ley a los procedimientos ordinarios de inspección donde se aplica, con prepotencia y sin limitaciones, el principio de calificación.

1.2. Aumento y revisión del sistema de garantías jurídicas del contribuyente

Esta meta es susceptible de alcanzarse mediante la consecución de unos objetivos previos de especial importancia:

A) *Situación en plano de igualdad de administración y administrado*

La doctrina del Tribunal Constitucional, plasmada en las Sentencias 76/1990 y 206/1993, a nuestro juicio radicalmente erróneas, ha supuesto un indudable apoyo a las tesis que sitúan a la Administración en una posición de superioridad de derecho respecto del administrado. Al estar en desacuerdo con semejante conclusión proponemos las siguientes reformas:

1. *Inclusión en la Ley General Tributaria de un estatuto del contribuyente» y un «estatuto del funcionario», a modo de recopilación de los derechos y obligaciones de funcionarios de la Administración y de administrados. Derechos y obligaciones que deben reflejar una situación de paridad, en la línea apuntada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de marzo de 1990.*

2. *Reforma del Reglamento de la Inspección de los Tributos y del Reglamento General de Recaudación en todos aquellos aspectos que supongan de hecho una derogación de esta situación de igualdad básica entre los sujetos que se encuentran en los dos polos de la relación tributaria. El sistema inquisitivo que se sigue en los procedimientos inspectores debe modularse, desde el punto de vista legal, pues sólo encuentra completa justificación en los supuestos en los cuales se aprecian indicios de irregularidad (ausencia de datos o declaraciones, falta de colaboración por parte del administrado, etc.).*

3. *Refuerzo de las garantías a la intimidad personal y familiar del contribuyente en relación con las obligaciones de información que imponen las normas tributarias y la actuación privilegiada de la Administración. El contribuyente tiene derecho a conocer con antelación a cualquier actuación administrativa qué actos o hechos de su vida íntima personal y familiar tienen «trascendencia tributaria», y la delimitación de ese concepto jurídico indeterminado no ha de dejarse en manos de la Administración sino que debe venir acotado en las leyes. Y, desde luego, pertenece al núcleo básico de su intimidad el destino que da a sus rentas, aspecto que, en cualquier caso, debe quedar protegido de todo procedimiento investigador. De igual manera es preciso resucitar el secreto bancario a través de un conjunto de cautelas, sujetas, en todo momento, a control jurisdiccional previo, que debe cumplir la Administración tributaria antes de acceder a los datos económicos de los sujetos.*

4. *Establecimiento de un mismo importe para los intereses moratorios cuando el sujeto acreedor es el particular y cuando lo es la Hacienda Pública, y, además, igualar, sobre todo en materia de devoluciones, las previsiones en relación al inicio del cómputo de los plazos, eliminando la diversidad vigente que sólo favorece a la Administración (Cfr. art. 45 de la Ley General Presupuestaria y art. 100 de la Ley del IRPF).*

B) Retorno a la seguridad jurídica

La necesidad de tener certeza en relación al derecho aplicable es, desde luego, un derecho constitucionalmente recogido (art. 9) y al que, en realidad, se pueden reconducir buena parte de las reclamaciones y propuestas que en este documento se recogen. Es, desde luego, un principio capital de la sociedad democrática que los poderes públicos deben respetar en todo momento. En aras de su fortalecimiento proponemos las siguientes medidas:

1. *Proscripción del uso de las presunciones en la configuración de los hechos impositivos y la determinación de las bases impositivas.* A través de las mismas se instituyen auténticas «verdades absolutas», no probadas, y, en algunos casos, de imposible prueba en contrario. El veto a las presunciones debe empezar por:

Primero, depurar numerosos preceptos de las leyes reguladoras del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Cfr. arts. 7, 34 y 36) y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (Cfr. arts. 4 y 27);

Segundo, impedir que en base a la infracción de una presunción se pueda cometer una acción antijurídica penada;

Tercero, abrogación de la antigua Disposición Adicional 4ª de la Ley de Tasas y Precios Públicos, hoy integrada en el art. 14.7 del vigente Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (Real Decreto Legislativo 1/1993);

Cuarto, desterrar todas las presunciones «iuris et de iure» permitiendo, en todo caso, la aportación de prueba en contrario.

2. *Exigencia de una mayor competencia técnica en el dictado de las normas jurídicas tributarias.* Difícilmente se puede exigir la perfecta aplicación si éstas son ambiguas, incomprensibles o incorrectas desde el punto de vista técnico. Las continuas remisiones de un artículo a otro de la misma norma, o de otra distinta, son un claro exponente de incapacidad para exponer con claridad lo que se quiere ordenar en la ley. Las nuevas leyes del IVA, Renta, o de los Impuestos Especiales están plagadas de ejemplos.

3. *Necesidad de una normativa clara y menos abundante, que permita su conocimiento y comprensión por parte de su destinatario, la ciudadanía.* En la situación actual la inmensa mayoría de los contribuyentes requieren de asesoramiento técnico para cumplimentar sus obligaciones fiscales, lo cual genera, en muchos casos, gastos adicionales a la deuda tributaria en sí misma considerada, o sea, *presión fiscal indirecta*.

4. *Estricto cumplimiento del principio de jerarquía normativa y freno a la producción reglamentaria.* No es un fenómeno nuevo que mediante normas emanadas de la Administración (Reales Decretos, Ordenes, incluso Resoluciones o Circulares) se proceda, de hecho, a innovar el Ordenamiento. Esta práctica tiene que erradicarse de una vez por todas porque donde la Ley guarda silencio el reglamento no tiene nada que decir.

5. *Extensión a los diversos niveles administrativos del Estado de las mismas normas relativas a la aplicación de los tributos.* La autonomía de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales no tiene por qué resentirse por el hecho de que las normas en materia de gestión de los tributos en general sean las mismas que las del Estado. Las peculiarida-

ESTUDIOS

des de cada nivel de Administración se harán patentes, en su caso, en la regulación de los aspectos sustantivos del tributo y pueden dar lugar a una presión fiscal diversa según la localización del hecho realizado o del sujeto pasivo que deba pagar la deuda, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional.

6. Exactitud en la determinación de las vigencias de las normas tributarias. Esta regla debe cumplirse, esencialmente, de dos maneras: primero, *eliminando la práctica de tributos retroactivos* (caso de los gravámenes complementarios en la tasa sobre el juego, alteraciones retroactivas de la tarifa en el IRPF), claramente lesivos de la confianza del ciudadano en el sistema jurídico; y, segundo, *elaborando una tabla de vigencias* que permita saber qué normas están, parcial o totalmente, vigentes, cuando se dictan normas nuevas, tal y como se ordena en el art. 16 LGT, pero no se cumple, por citar solo un caso, en la actual reglamentación de los Impuestos Especiales (Real Decreto 258/1993).

7. *Las respuestas de la Administración a las consultas de los administrados deben tener carácter vinculante*, tal y como sucede en algún territorio autonómico en el que se aplica un régimen especial de financiación. Se trata, sencillamente, de que la Administración mantenga una opinión firme, tan firme como debe ser el seguimiento que al administrado corresponde hacer de sus instrucciones. Igualmente debe aplicarse, en los casos en que sea posible, la regla del silencio administrativo positivo.

8. *Las comunicaciones de la Administración a los ciudadanos deben realizarse siempre procurando informarles de la mejor y más clara forma posible*. Un caso a menudo denunciado, ahora ya desde el propio Tribunal Supremo a juzgar por su Sentencia de 28 de junio de 1993, y especialmente grave, es el de las liquidaciones paralelas. Como ha hecho saber el citado Tribunal, es nula la simple hoja mecanizada en la que se contiene la «liquidación paralela provisional» por vulnerar el derecho de los ciudadanos a conocer los hechos y elementos adicionales que motivan dicha liquidación, produciendo «una evidente indefensión del ciudadano».

9. *Clarificación de los efectos de las sentencias declarativas de la inconstitucionalidad de las leyes*. El Tribunal Constitucional adopta, desde el punto de vista institucional, el papel de máximo garante de la aplicación e interpretación de los principios constitucionales al sistema fiscal corrigiendo las desviaciones inconstitucionales de éste y, con criterio muchas veces discutible, otorgando la interpretación constitucional de los preceptos legales más polémicos en aras de evitar su expulsión del ordenamiento. No se trata aquí de poner al descubierto nuestras discrepancias con la doctrina constitucional, expuestas en capítulos precedentes, sino que lo que ahora demandamos del Tribunal es una clarificación de los efectos jurídicos de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad. Si una norma es declarada inconstitucional, entendemos que, en principio, ello implica que no existe ni ha existido nunca dentro del ordenamiento constitucional (eficacia ex tunc), y los posibles efectos y consecuencias que su pervivencia en el mismo han podido causar deben remediarse. Si el Tribunal es partidario de esta opción debe quedar muy claro en sus pronunciamientos. Los ciudadanos tienen derecho a saber cuáles son sus derechos en orden a obtener la devolución de tributos pagados en cumplimiento de normas luego declaradas contrarias a la Constitución. Y si la postura del Tribunal es otra, por más criticable que ello resulte, debe, de todas formas, dejarlo patente. Jeroglíficos como el planteado en el último Fundamento Jurídico de la Sentencia 45/1989, declarativa de la inconstitucionalidad del régimen fiscal de la familia en el IRPF de 1978, no deben volver a repetirse.

10. *Promulgación de una ley en materia de valoraciones.* El criterio hoy imperante no enmascara otra cosa que proteger siempre los intereses de la Administración propugnando el valor más alto a costa de todo tipo de contradicciones que intentan justificarse, en algunos casos, con referencias al principio de estanqueidad tributaria. La falta de política en materia de valoraciones por parte de la Hacienda Pública dura ya demasiado tiempo y no parece tener un horizonte definido. Entretanto, la inseguridad jurídica tiene resultados materiales muy claros: comprobaciones de valores, inspecciones, recursos, etc., sobre todo en el ámbito de toda la imposición directa y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

A nuestro juicio, la política de valoraciones tiene que partir de dos reglas generales:

- a) el valor adjudicado o aceptado por la Administración para un tributo debe respetarse en los restantes tributos.
- b) el valor de un bien debe adjudicarse en función de la utilidad de ese bien. No es lo mismo un inmueble utilizado como vivienda familiar que como fuente de plusvalías o como medio de inversión.

C) Robustecimiento del derecho a la defensa del contribuyente

El fortalecimiento de los instrumentos con los que cuenta la Administración para hacer cumplir las obligaciones fiscales no corre paralelo con la reafirmación de los cauces para recurrir y medios de defensa de los administrados. Tales posibilidades de réplica son inferiores, insuficientes, ineficaces o no existentes. En base a estos datos es preciso propugnar.

1. Replanteamiento de la función revisora de la vía económico-administrativa

Si bien es cierto que los tribunales económico-administrativos han servido para rectificar determinados actos administrativos dictados por los márgenes de la Hacienda Pública, no es menos cierto que este tipo de situaciones es francamente minoritaria frente a resoluciones confirmatorias de los actos impugnados. Al fin y al cabo, los tribunales económico-administrativos no dejan de ser órganos administrativos que forman parte de la Hacienda Pública, siendo dudoso que la separación que existe entre quien dicta el acto y quien enjuicia su validez sea lo suficientemente amplia como para poder negarse taxativamente que la Administración es a la vez juez y parte.

En el plano de los resultados, reclamar a través de la vía económico-administrativa implica más gastos, más tiempo perdido y pocas probabilidades de obtener una resolución favorable, sobre todo si se discuten cuestiones de derecho. En consecuencia, pensamos, esta vía debería configurarse como meramente opcional, como también lo es hoy la interposición de recurso de reposición ante el órgano del que procede el acto impugnado. O, siempre en su defecto, debe procederse a acortar los plazos fijados para resolver.

2. Acabar con el trato discriminatorio en materia de recursos de los actos de la Administración local

Desde el año 1985 los actos dictados por las Haciendas Municipales sólo son susceptibles de recurrirse en reposición antes de acudir a los Tribunales Contencioso-Admi-

ESTUDIOS

nistrativos dado que se suprimió su acceso a la vía económico-administrativa. Esta circunstancia conlleva un encarecimiento del acceso a la justicia que disuade, a menudo, al recurrente de continuar adelante con sus pretensiones. Una medida tendente a paliar esta situación, que tan difícilmente resulta compatible con el estricto respeto y promoción del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, puede ser el establecimiento de órganos intermedios de carácter revisor como el Consell Tributari Municipal de la ciudad de Barcelona, siempre con participación sustantiva de profesionales y personalidades independientes. El recurso, siempre opcional, a este tipo de órganos beneficia a todas las partes implicadas en la medida en que, para el contribuyente que recurre significa menores gastos, para el Ayuntamiento un mayor prestigio al dotar un órgano independiente e imparcial de alta cualificación técnica, y para el Orden Contencioso-Administrativo una disminución de la litigiosidad.

3. *Reflexionar acerca de la conveniencia de implantar un nuevo orden jurisdiccional encargado exclusivamente de asuntos tributarios*

El alud constante de asuntos de carácter tributario que se amontonan en las salas de los tribunales de lo contencioso-administrativo ha propagado la idea entre una parte de los titulares de los órganos juzgadores de la conveniencia de crear un orden jurisdiccional nuevo y especializado cuyo objetivo único fuera solventar esa clase de litigios y descongestionar las salas de lo contencioso. En todo caso, deben aumentarse las dotaciones materiales de los Tribunales Superiores de Justicia y proceder a crear los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Debe trabajarse, además, en la dirección apuntada en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992 de establecer un sistema de arbitraje administrativo ante las divergencias que se susciten entre Administración y contribuyente.

4. *Erradicación total de la regla «solve et repete» (paga primero y recurre después)*

La ejecución de los actos administrativos recurridos pero avalados suficientemente debe mantenerse suspendida en tanto no se concluya la revisión, en su caso, jurisdiccional. Cualquier obstáculo irrazonable del ejercicio del derecho a la defensa (y de la presunción de inocencia, si se trata de un acto administrativo sancionatorio), como puede ser el someterlo «de facto» al previo pago de las cantidades controvertidas, está constitucionalmente proscrito. Como ha dicho el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Auto de 26 de julio de 1993), «en particular, las disposiciones reglamentarias sobre recaudación han de interpretarse de forma que no acarreen inevitablemente la ejecución de los avales prestados en vía administrativa, haciendo ilusorias las decisiones jurisdiccionales sobre suspensiones, suponiendo una alteración de los plazos procesales para la resolución de las propias peticiones de suspensión (incluso respecto de eventuales disfunciones en el cumplimiento de tales plazos), o restringiendo la posibilidad misma de impugnación, ante el riesgo (o en muchos casos, probabilidad cierta) de que ante las inevitables demoras de la resolución de suspensiones, se incurra en apremio».

1.3. Reestructuración de la presión fiscal. Incremento del peso de los impuestos directos en detrimento de los indirectos

Un simple vistazo hacia la evolución seguida por los sistemas tributarios de los países de nuestro entorno deja la sensación de que el sistema fiscal español se encuentra pendiente de una profunda reforma. De hecho apenas parece ultimada la reforma de 1978 *se hace patente la necesidad de emprender una nueva y de amplio calado que modifique la presión fiscal actual tanto en la faceta cuantitativa como cualitativa*. Los ejes alrededor de los cuales tiene que moverse tan difícil tarea son los siguientes:

A) *Primar la imposición indirecta sobre la directa. Esfuerzo fiscal versus presión fiscal*

El peso de los gravámenes sobre la renta de las personas físicas y jurídicas ha descendido en los últimos años en la mayoría de países de nuestro entorno (Francia, Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo) en tanto que tendía a crecer la imposición sobre el consumo (Dinamarca, Alemania, Grecia, Portugal). Este dato, tomado con las debidas cautelas y obviando explicaciones particularizadas para cada caso, revela con nitidez una tendencia, objeto de profundos análisis por los economistas, a ir desplazando o, mejor dicho, *repartiendo de forma más equilibrada el peso de la presión fiscal entre los impuestos sobre la renta y los impuestos que gravan el consumo*.

También conviene destacar cómo los ratios de presión fiscal han ido descendiendo en los últimos años (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Irlanda, Noruega, Reino Unido, Suiza), sobre todo cuando se ha alcanzado una cifra determinada (a partir de unos 38 puntos aproximadamente).

España ha incrementado su presión fiscal en muy pocos años de forma muy notable. La situación actual indica que esa línea ascendente ha de frenarse para empezar un suave descenso acompañado de una recomposición de la presión fiscal en la que la recaudación obtenida a partir de los impuestos indirectos adquiera mayor relevancia y permita rebajar la tarifa del IRPF y reformar el Impuesto sobre Sociedades. *El descenso de la presión fiscal sobre las empresas coadyuvará a la reanimación económica y ayudará a aliviar el problema del desempleo y, por añadidura, revertirá de nuevo en el Tesoro gracias al crecimiento de las recaudaciones por tributos sobre el gasto al haber más dinero en circulación, y sin que ello implique, forzosamente, un recrudecimiento de las tensiones inflacionistas*.

Se ha de reconocer que manejar con soltura la cifra relativa a nuestro nivel de presión fiscal respecto del de otros países europeos más avanzados puede inducir a engaño. Es preferible acudir a otro concepto, el *esfuerzo fiscal*, habida cuenta que refleja de forma más clara la proporción que hay entre la renta per cápita de cada país y los tributos que se pagan. Así, dado el nivel de renta per cápita en España, dada una menor presión fiscal que la media comunitaria, el esfuerzo que hay que realizar para pagar los impuestos es sensiblemente mayor.

B) *Descenso del nivel de gasto público y aumento del ahorro público y privado*

Toda reforma fiscal está llamada a fracasar si no se ve correspondida por un replanteamiento de la política de gasto. La tremenda deuda de las Administraciones Públicas ha abierto una gigantesca brecha entre los ingresos y los gastos. Las grandes tareas que España tenía

ESTUDIOS

pendientes para acercarnos al nivel de nuestros vecinos europeos, pero también el despilfarrero y el descontrol del gasto, se encuentran en la raíz del abultado déficit que persigue a nuestra Hacienda Pública. La reforma fiscal que aquí se propugna, encaminada a la racionalización del sistema tributario pero también al descenso de los ingresos obtenidos por esa vía sólo es posible ante un *cambio de política de gasto acorde con los momentos de zozobra y reencauzamiento del Estado del Bienestar*.

A un menor gasto responderá un mayor ahorro. En relación a mecanismos dirigidos al fomento del ahorro nuestro sistema fiscal se muestra especialmente deficitario. De cara al futuro proponemos la adopción de medidas basadas en las siguientes premisas:

a) *Neutralidad en la tributación del ahorro*. El IRPF hoy vigente ha acentuado el trato discriminatorio en atención a la categorización de los activos. Ello obedece, en ocasiones, a razones de índole social que priman determinadas opciones (inversión en vivienda habitual) sobre otras (inversión en segunda vivienda). Por otro lado, cuando el rendimiento se considera renta del capital coexisten altos niveles de retención con férreas obligaciones de información, pero cuando es incremento patrimonial se permite el diferimiento del impuesto, la corrección de la base con coeficientes, la ausencia de retención, etc. Es evidente la necesidad de acercar la primera clase de rentas a la segunda, nunca al revés.

b) *Incentivar el ahorro frente al consumo*. La endémica escasez de capitales internos puede aliviarse con una serie de medidas fiscales que ayuden a las familias y empresas a ahorrar más. La tardanza injustificable en regular los *Planes de Ahorro Popular* es un hecho que produce justo el efecto contrario al aquí proclamado. Esta es una gran oportunidad de animar a las familias a ahorrar en lugar de gastar pero, si como parece, según las últimas noticias, los rendimientos se someten a retención en origen del 25 % y la rentabilidad no se sitúa a niveles de mercado se puede augurar un fracaso en toda regla.

En todo caso, el remedio más sencillo y eficaz para incentivar el ahorro, en un país como el nuestro donde el capital disminuye anualmente por la acción de la inflación, se encuentra en una *aminoración de la presión fiscal sobre el ahorro* (a través de un descenso en la tarifa aplicable, más una reducción en el tipo de retención de las rentas del capital mobiliario) porque, como se ha repetido hasta la saciedad desde la época de John Stuart Mill, someter a gravamen las rentas del capital es gravar dos veces las rentas ahorradas, primero cuando se obtienen y segundo cuando de su acumulación se obtiene un rendimiento.

c) *Evitar la huida del ahorro interno cuando se fomenta la llegada de capitales externos*. El empeño de que España siga apareciendo ante el inversor foráneo como una suerte de paraíso fiscal a base no ya de altas rentabilidades, que van a la baja, sino de ventajas fiscales, como las que ofrece la Ley del IRPF, lleva aparejado para los inversores residentes, sometidos a un régimen fiscal muy riguroso, un agravio comparativo. En este marco no es extraño que se aprovechen todos los resortes que el Mercado Unico puede ofrecer para colocar capitales españoles donde estén mejor contemplados por las leyes fiscales.

C) *La presión fiscal indirecta*

Ese entramado tan abundante de normas fiscales que confluye en un sistema complicado y confuso para el contribuyente comporta además de la obligación de satisfacer puntualmen-

te altas deudas tributarias otro tipo de obligaciones, las obligaciones formales, que debe cumplir todo sujeto que se relacione con Hacienda y ya sea respecto de obligaciones propias como ajenas, caso este último en el que se encuentran, por ejemplo, los retenedores. El alto coste que supone para las empresas cumplimentar numerosos y variados impresos y declaraciones en sus correspondientes plazos se denomina presión fiscal indirecta. Ningún resarcimiento se prevé en compensación de estas labores que los administradores desempeñan para la Administración. *O se reimplanta un actualizado «premio de retención» o se permite deducir del correspondiente impuesto sobre la renta el gasto ocasionado por el cumplimiento de las obligaciones formales distintas de las que atañan directamente al sujeto que las cumple.*

Urge *eliminar las obligaciones formales innecesarias*, es decir, aquéllas que versan sobre datos que la Administración ya posee por haberlos obtenido previamente por distintos cauces.

1.4. Coordinación del poder fiscal de los diversos niveles administrativos y de gobierno

Es preciso, planificar, ya de forma definitiva y satisfactoria para todas las partes implicadas, un sistema fiscal que permita sostener nuestro entramado institucional compuesto por tres niveles de administración y gobierno: estatal, autonómico y local. comunidades Autónomas y Corporaciones Locales han de contar con suficientes recursos para desarrollar la autonomía que para la gestión de sus intereses respectivos reconoce la Constitución. Sin embargo, la constitución de un nuevo nivel administrativo, en el caso de las Comunidades Autónomas, y la asunción de competencias en materias distintas de la mera prestación de servicios, en el caso de los Ayuntamientos, puede desembocar en una necesidad de gasto que el Estado y sus ciudadanos no podrán soportar. De ahí la urgente necesidad de replantear un sistema de ingresos suficiente para cubrir los gastos que legítimamente corresponde asumir a cada parte, pero no un sistema de ingresos sustentado en altos impuestos y deuda galopante que estimule una situación de desorden institucional, dispersión competencial y duplicación administrativa. En cualquier caso, es deseable *una verdadera corresponsabilidad fiscal de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales con el Estado, de forma que el ciudadano pueda identificar quien es el sujeto acreedor de sus impuestos y en qué gasta el producto de los mismos*, ejerciendo a través de las urnas el correspondiente control político sobre sus aciertos y errores.

La coordinación fiscal, siempre necesaria cuando sobre una misma fuente de riqueza recaen diversos tributos, resulta imprescindible cuando esos tributos son el producto del ejercicio del poder tributario de diversos niveles administrativos.

2. REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO IMPUESTO POR IMPUESTO

Señaladas las pautas generales por las que tiene que discurrir la reforma del sistema tributario en su conjunto ha llegado el momento de señalar las modificaciones que afectan de forma particular a cada impuesto.

Obviamos de este análisis, en primer lugar, los tributos distintos de los impuestos dado su escaso peso en la fiscalidad que soportan los ciudadanos en general y las empresas en par-

ESTUDIOS

ticular; y, en segundo lugar, determinadas parcelas (vg. la tributación de la familia) o materias (los impuestos propios de las Comunidades Autónomas) que no atañen de manera directa a la problemática fiscal de la empresa o escapan a los propósitos de un trabajo de estas características.

2.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas

El IRPF como principal tributo de nuestro sistema fiscal ofrece un amplísimo abanico de cuestiones a debatir. Muchas de ellas fueron puestas de relieve en el Capítulo 3.º al exponer y criticar las deficiencias e injusticias que presenta. Dada la imposibilidad de resolver de forma particularizada todas y cada una de aquellas cuestiones, y otras que pudieran presentarse, lo cual significaría en la práctica redactar una nueva ley del impuesto, hemos optado por seleccionar los bloques de materias que con mayor urgencia deben ser objeto de revisión.

A) *Disminución de la presión fiscal del impuesto mediante reducción de la tarifa, ampliación de la base imponible y modificaciones en las deducciones*

Parece una opinión unánime la imposibilidad de mantener por más tiempo una tributación tan alta en este impuesto por el carácter injusto y desincentivador de la economía productiva, del trabajo, del ahorro en aquellos que tienen los medios para efectuarlo, y alentar, por el contrario, la utilización artificiosa de formas societarias, y, lo que es mucho peor, el fraude y la evasión fiscal. En realidad un descenso significativo en la presión fiscal del impuesto casi resolvería o aminoraría muchos otros problemas que plantea (ej.: deficiencias de la tributación conjunta, ausencia de estímulos para el ahorro, falta de neutralidad en el tratamiento de las diversas clases de renta, etc.), razón por la cual hay que insistir con firmeza en invertir la tendencia hasta ahora predominante.

El descenso puede producirse de varias formas, alternativa o acumulativamente. Pese a las dificultades de evaluar el impacto de las medidas que se van a proponer, pensamos que resulta coherente plantear soluciones similares a las seguidas por los países miembros de la OCDE en los últimos años:

a) *Una fuerte disminución del número de tramos de la escala*, en la actualidad 17, hasta 6 ó 7, lo cual nos situaría en la medida de la mayoría de países de la OCDE en la actualidad.

b) *Reducción del tipo marginal en sus dos extremos*: iniciándose con un tipo más bajo (ahora lo hace con el 20% hasta el primer millón, porcentaje alto dentro de la OCDE) y reduciéndose el máximo a un tipo del 40% o 45% (más cercano a la realidad de los países de la OCDE), por ejemplo (actualmente es el 56 ya que el Gobierno ha incumplido su promesa, legalmente manifestada, de rebajarlo progresivamente). Un tipo marginal máximo de esa clase acortaría distancias con el tipo proporcional del Impuesto sobre Sociedades, evitándose la proliferación de sociedades por motivos fiscales y no empresariales.

c) *Aumentando la base a la que corresponde aplicar el tipo marginal mínimo y máximo*, desacelerando la progresividad del impuesto de modo que no incida en las clases medias más o menos altas sino en economías realmente poderosas. En la actualidad el 56% se aplica a partir de una base liquidable de 9.550.000 ptas., cantidad realmente baja para aplicar una alícuota tan alta.

d) *Actualización de la tarifa y las deducciones a la inflación.* La progresividad «en frío», la no adecuación de las magnitudes monetarias a los efectos de la inflación (un impuesto más, al fin y al cabo), debe proscribirse por la Ley. Supone, de otro modo, un aumento encubierto, año tras año, del impuesto.

Sin embargo, la rebaja en la tarifa tiene que ir acompañada de otras reformas de orden inverso y carácter compensatorio so pena de convertir el IRPF en un impuesto de escasa operatividad. Por esta razón cabe proponer una reflexión acerca de las reducciones y deducciones hoy aplicables y acerca de la ampliación de la base. En consecuencia cabe plantearse:

e) *Ampliación de la base imponible mediante la restricción de exenciones, reducciones en la base y de gastos* a restar al determinar la base imponible, aunque, por el contrario, es aconsejable restaurar entre los gastos deducibles de esta clase de ingresos los intereses de los préstamos invertidos en la adquisición de activos generadores de rentas del capital, con el objeto de coadyuvar a la generación de riqueza y no introducir elementos discriminatorios cuando en otros supuestos (vgr. adquisición de una vivienda destinada a arrendamiento) sí se admite la deducción de intereses por capitales tomados a préstamo.

Es preciso insistir en que la bajada de tipos permite prescindir de un tratamiento favorable para determinado tipo de rentas. El IRPF caminará entonces hacia una mayor neutralidad.

f) *Racionalización de las deducciones.* Urge plantearse, incluso, eliminar algunas de ellas, aunque lo problemático será determinar cuáles. Si bien algunas, especialmente las motivadas por consideraciones de índole estrictamente social, puede resultar cruento altercarlas (las familiares, por enfermedad, las que tienen como punto de referencia a Ceuta y Melilla), otras son más discutibles por su justificación o utilidad (alquileres, seguros, adquisición de bienes de interés cultural, donativos, guarderías). Recuérdese, en este sentido, que sólo la deducción por inversión en vivienda habitual ya aprovecha a tres millones de declarantes y supone un coste fiscal de 140.000 millones de pesetas.

En consecuencia, es exigible, como mínimo, su racionalización al efecto de que sólo se beneficien de ella los sujetos cuya débil capacidad económica les hace verdaderos acreedores de la misma.

Sin embargo, deben mantenerse las correspondientes a inversiones en actividades profesionales o empresariales, con el objeto de mantener una paridad con el Impuesto sobre Sociedades. Y debe preverse como importe a deducir la deuda pagada a título de Impuesto sobre Actividades Económicas mientras este impuesto local siga comportándose como un impuesto sobre los beneficios.

Otras devendrán en innecesarias, tales como las correspondientes a los perceptores de rendimiento del trabajo personal y la de doble imposición de dividendos, como resultado del descenso de tarifa en el primer caso, o de una mejor integración entre IRPF e IS en el segundo.

B) *Comportamiento neutral del impuesto. Evitar discriminaciones injustificadas en el tratamiento de las diversas clases de renta*

En su configuración actual el IRPF favorece la obtención de un determinado tipo de rentas frente a otras distintas quebrando la ansiada neutralidad ya sea en la base o en el tipo o

ESTUDIOS

en otros elementos determinantes para la cuantificación del impuesto. Las reformas que propugnamos deben encaminarse, esencialmente, a:

1. *Evitar discriminaciones en la tributación de las rentas que provienen de un capital acumulado fruto del ahorro.* Como se ha puesto de relieve más arriba es conveniente terminar con la diferencia abismal que separa el trato fiscal dispensado a lo que se conceptúa como renta del capital frente a los incrementos patrimoniales resultantes de los fondos de inversión. Y una oportunidad de oro sería la pendiente regulación de los Planes de Ahorro Popular.

2. *Evitar un trato diferenciado para las actividades empresariales en función de si son realizadas por personas físicas o a través de una figura societaria,* más allá de que ello suponga caer en ámbitos de aplicación de tributos distintos, IRPF e IS, (vid. la Ley 22/1993, cuyas medidas de reactivación económica se extienden únicamente al ámbito del Impuesto sobre Sociedades).

Desde el punto de vista del IRPF, se advierten inconvenientes. Así no existe en el seno de este impuesto un mecanismo para actualizar balances. Si realmente el legislador quiere acercar el empresario persona física al empresario persona jurídica tiene que adoptar algún sistema común a ambos (tablas de amortización, actualizaciones periódicas no gravadas, etc.).

3. *Evitar las discriminaciones en el trato fiscal que se depara a los incrementos de patrimonio en función de si son una prolongación o no de las actividades empresariales o profesionales.* Los incrementos patrimoniales que puedan generarse en el desarrollo de actividades empresariales y profesionales, por elementos patrimoniales afectos, quedan fuera de la posibilidad de acceder al complicado sistema de reducciones por transcurso del tiempo urdido en la Ley. Debe propugnarse su integración en este sistema.

4. *Terminar con la marginación de las actividades profesionales del sistema de estimación objetiva por módulos.*

5. *Evitar que el módulo de número de trabajadores, en los sistemas de estimación objetiva por signos, índices y módulos, tenga un efecto desincentivador del empleo.* Los sistemas de estimación objetiva se sustentan sobre datos que no reflejan, en muchos casos, la base imponible que se aspira a medir, despreciándose otros que resultarían mucho más exactos: compras, ventas, gastos determinados, diferencias de existencias, etc. Los índices actualmente vigentes podrían quedar como supletorios de otros más acordes con la realidad. No sólo se rompe la naturalidad entre las distintas actividades con este proceder sino que se puede dañar gravemente el empleo mientras el número de trabajadores empleados continúe siendo uno de los índices que incrementan la cuantía de la base. La iniciativa adoptada en la Orden de 25 de noviembre de 1993, cuando prevé la aplicación de un coeficiente reductor sobre este módulo, hace patente la urgente necesidad de solucionar esta cuestión.

En cuanto al sistema de estimación objetiva por coeficientes urge dotarlo de algún contenido ventajoso para justificar su existencia, y, en cualquier caso, perfeccionar la lista de gastos deducibles donde se aprecian ausencias tan inexplicables hoy en día como la factura telefónica.

6. *Evitar discriminaciones en función del medio de pago elegido.* La Ley del IRPF ha establecido una regulación de los pagos en especie que esconde como objetivo último su obsta-

culización y encarecimiento. Debe modificarse la actual regulación de los pagos en especie en varios sentidos:

- distinguir con nitidez entre lo que es retribución en especie de un trabajo realizado y lo que son facilidades para realizar el trabajo (transporte, formación, sanidad, vivienda en determinados casos) o recibidas por el mero hecho de estar adscrito a una determinada plantilla (préstamos a intereses más bajos, utilización de instalaciones deportivas o culturales);
- debe variar, reduciéndose, el importe de los ingresos a cuenta que corresponde realizar a la entidad pagadora (y, caso de continuar pronunciándose los tribunales, administrativos y judiciales, de forma contradictoria, sobre a quien corresponde efectuar el ingreso a cuenta será preciso que el legislador diga la última palabra);
- computar como valor de la retribución el que tiene para quien retribuye, que es el que constará, si se trata de una sociedad, a efectos del Impuesto sobre Sociedades;
- permitir aplicar el porcentaje de gastos deducibles de los ingresos (5%) previstos para rendimientos del trabajo personal a las retribuciones en especie;
- en todo caso debe imperar el sentido común y no accionar toda la maquinaria administrativa por pagos de muy escasa cuantía;

7. *permitir la compensación, en un mismo ejercicio, de incrementos y disminuciones regulares (generales en un plazo no superior al año) con los irregulares (cuando el plazo es superior), en aras de preservar el principio de capacidad económica.*

C) Eliminación de las ficciones y restricción de las presunciones en la regulación del IRPF

Ya se ha señalado en el apartado en el que se reivindicaba una mayor seguridad jurídica para los ciudadanos que una de las líneas a seguir para alcanzar este objetivo era restringir la utilización de presunciones en las configuraciones de los hechos imposibles y la determinación de las bases imponibles. Lo cierto es que es el IRPF uno de los impuestos en los que el legislador recurre de forma más frenética a ficciones y presunciones para regular el tributo. Las reformas que respecto a este punto concreto se postulan giran en torno a:

a) *Desaparición de la presunción de que el uso de la vivienda familiar es fuente de rendimientos del capital inmobiliario.* En la mayoría de ordenamientos jurídicos extranjeros esto no es así, y, además, la actitud de nuestro legislador conduce a discriminar la vivienda como bien de uso duradero respecto de otros de análoga naturaleza mejor tratados fiscalmente hablando.

b) *Es preciso completar la regulación vigente en materia de variaciones patrimoniales a fin de que se tengan en cuenta las disminuciones patrimoniales reales a efectos de aplicar los coeficientes reductores.* Para ello lo recomendable sería:

1. En caso de que el valor real en el momento de adquisición y en el de transmisión sea el mismo admitir su depreciación por el mero transcurso del tiempo.
2. Inaplicación de los coeficientes ante supuestos de pérdidas patrimoniales.
3. Reducir los períodos de tiempo que hoy se exigen para alcanzar la exención (10,15 ó 20 años según el bien que se transmite).

ESTUDIOS

c) *Conversión de las presunciones «iuris et de iure» en presunciones «iuris tantum» cuando versen sobre la existencia de retribuciones y establezcan que las mismas se hicieron por valor de mercado.*

D) **Simplificación y racionalización de la gestión**

El IRPF es un impuesto que exige un alto grado de esfuerzo y tiempo para su adecuada gestión por parte de los órganos de Hacienda y por parte también de los contribuyentes. Al margen de que su simplificación como tributo permita disminuir los costes de su gestión cabe proponer el establecimiento de un *«impuesto mínimo»*, como fórmula de evitar el enorme proceso de devoluciones que hay que acometer anualmente, y que podría estar integrada por el importe de las retenciones sobre las rentas del trabajo personal básicamente. Este sistema podría aplicarse a perceptores de rentas del trabajo personal y de otras rentas adicionales de muy escasa cuantía y que ya estuvieran controladas vía retenciones (por ejemplo, sobre el capital) o pagos fraccionados (pequeños profesionales a tiempo parcial). Quedaría, entonces, al albur del sujeto pasivo perceptor de estas rentas presentar las correspondiente autoliquidación para conseguir la devolución que le pudiera corresponder.

En cualquier caso, el sistema de retenciones y también el de pagos fraccionados debe perfeccionarse al máximo. La *oleada de devoluciones* que año tras año realiza Hacienda es una prueba palpable de un cálculo excesivo de las cantidades ingresadas a cuenta durante el ejercicio. El sistema hoy aplicable priva incorrectamente a los ciudadanos de unas cantidades que ni pueden gastar ni pueden invertir puesto que se encuentran «prestadas», sin interés, a la Hacienda Pública, quien las retorna muy tardíamente. En consecuencia, es menester propugnar el descenso del tipo de las retenciones en la medida en que resulte adecuado.

2.2. **El impuesto sobre patrimonio**

Se ha decidido proponer la *supresión de este impuesto* del ordenamiento jurídico tributario en virtud de las siguientes consideraciones:

- *Su escaso nivel recaudatorio.* Su desaparición no ha de suponer un perjuicio de difícil separación para el erario público. Además, aunque se elimina la recaudación también se eliminan los costes de su gestión.
- *Existen suficientes gravámenes que recaen sobre la propiedad*, sobre el patrimonio, ya sea en sentido estático (el impuesto local sobre los bienes inmuebles) o dinámico (gravámenes sobre las transmisiones «mortis causa» e «inter vivos»), y las plusvalías inmobiliarias también se gravan, tanto si se obtienen con esfuerzo (IRPF, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto local sobre la plusvalía) o sin (Impuesto sobre sucesiones y Donaciones).
- Su comportamiento beligerante al ponerse en conexión con el IRPF y constituir, tras la promulgación de la Ley 19/1991, un *«impuesto mínimo»* cuyo límite teórico es el 70 % de la base total del IRPF. Cuando se supere este límite la Ley del Impuesto determina que se reducirá la cuota del Impuesto sobre el Patrimonio hasta un 80 %. Los analistas, empero, han podido demostrar que la implantación de un *«impuesto mínimo»* en los términos señalados conlleva, en la realidad, la posibilidad real de que el límite del 70 % crezca hasta una canti-

dad igual o superior al 100 % de la renta obtenida, ocasionando *efectos confiscatorios* pros- critos por la Constitución. Además, los efectos de este mecanismo en el IRPF son realmen- te espectaculares: se sitúa el tipo impositivo marginal en el 70% para cualquier renta adicio- nal.

- Supone un *freno al ahorro*, en general, y, de forma particular, *penaliza al empresario persona física* respecto del que desarrolla sus actividades económicas bajo una forma socie- taria. En ningún caso debe castigarse al empresario o profesional gravando con un impuesto patrimonial los bienes que utiliza para el desarrollo de la actividad que le es propia, sus útiles de trabajo, regla de oro que respetan, de una forma u otra, incluso los estados que exigen impuesto sobre el patrimonio.

- *Tampoco resiste un análisis de Derecho Comparado*. Aparte de dejar constancia que un impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas no existe en diversos países de la órbi- ta anglosajona (Estados Unidos, Reino Unido), hay que anotar que, donde sí existe, muy especialmente en Francia, en cuyo Impuesto sobre las Grandes Fortunas parece haberse ins- pirado nuestro legislador, su progresividad es menor. Así, nuestro tipo marginal (2,5%) supe- ra en un 60% el de Francia (1,5%), y, asimismo, el mínimo exento en este país se sitúa en unos 105 millones de pesetas, como se ve, cantidad muy alejada de nuestros 15 millones de pese- tas.

La eliminación del impuesto como recurso tributario no tiene por qué llevar aparejada la supresión de la obligación de declarar el estado patrimonial de cada ciudadano juntamente con la declaración del IRPF, preveyendo en tal caso las oportunas y contundentes sanciones para quien oculte o falsee su situación patrimonial. De este modo, cumpliría la *función de con- trol* que ha caracterizado durante tantos años el Impuesto sobre el Patrimonio, devaluada, par- cialmente, en la actualidad, por efecto de haberse convertido en un impuesto cedido a las Comunidades Autónomas.

2.3. El impuesto sobre sociedades

1) *Justificación del impuesto*

El papel del impuesto sobre sociedades no ha de fundamentarse en su labor recaudato- ria. Los desarrollos más recientes en la teoría de la Hacienda Pública ofrecen suficiente con- trastación de la traslación del impuesto. La mayor o menor neutralidad del mismo incidirá con toda seguridad sobre la competitividad de las empresas. Esto supone que toda reforma del impuesto debe abordar los efectos económicos que el diseño propuesto provoca y no limi- tarse a los aspectos puramente técnicos, si bien son necesarios. Así, la reforma ha de enfren- tarse a cuestiones como el papel que juega sobre la inversión, los efectos de la inflación, la localización de las empresas, el momento que se elige para la realización de un determinado proyecto, etc.

Dentro de este carácter recomendado de neutralidad, no ha de olvidarse el papel que el impuesto es capaz de desarrollar como instrumento de política económica. Un adecuado planteamiento de los incentivos que se establezcan en el impuesto tanto en relación a la elección de los objetivos o actividades incentivadas como de la elección del momento coyun- tural de su implantación constituye uno de los elementos clave de este planteamiento.

ESTUDIOS

2) *Integración entre IRPF e Impuesto sobre Sociedades*

Este aspecto plantea tres consideraciones principales relacionadas entre sí:

- Determinación del tipo impositivo
- Transparencia fiscal
- Doble imposición de los dividendos

A) *Aproximación entre el tipo marginal máximo del IRPF y el tipo del IS*

El acercamiento ha de producirse mediante la rebaja sustancial del tipo marginal máximo del IRPF que en estos momentos está situado en el 56 %. Así, dado el tipo actual de sociedades, 35 %, se propondría una rebaja del tipo máximo de renta hasta el 40 %. Una diferencia de 5 puntos sería aceptable eliminándose los incentivos actuales a la elusión del impuesto mediante la adopción de la forma societaria y de las complejidades que suscita en la aplicación de la transparencia fiscal obligatoria.

B) *Reforma del sistema de transparencia fiscal obligatoria y reimplantación del sistema de transparencia fiscal voluntaria*

Un reajuste de tipos impositivos de acuerdo con el apartado A) eliminaría los problemas que genera el actual sistema de transparencia obligatoria. Así, la creación de holdings responde en ocasiones a razones de eficacia en la dirección de las empresas, normalmente familiares. Sin embargo, la rigurosidad e interpretación actual del sistema obligatorio de transparencia impide el buen desarrollo de esta forma jurídica de gestión.

Así, debería eliminarse la obligatoriedad del sistema de transparencia o relajar las condiciones de su aplicación permitiendo la salida del mismo a los holdings familiares, rebajando el porcentaje actual del 50 % de participación en el capital social como requisito para la no transparencia.

Al mismo tiempo, la obligatoriedad debería dar paso a la voluntariedad como sistema de eliminación de la doble imposición de los dividendos. En este sentido los límites para acogerse no habrían de ser tan restrictivos como lo eran antes de su desaparición en 1985, donde los recursos propios de las sociedades acogidas a la transparencia voluntaria no podían superar un determinado volumen de recursos propios, cuestión que de implantarse el sistema debería adecuarse para dar cabida a una buena parte de empresas.

C) *Eliminación de la doble imposición de los dividendos*

Cualquier sistema que eliminase la actual doble imposición de los dividendos sería aceptable. Así, entre los sistemas más extendidos en la actualidad dentro de los países de la UE debería escogerse entre:

- a) Deducción parcial de los dividendos pagados sobre la base del Impuesto de Sociedades
- b) Crédito parcial en el IRPF en base al impuesto pagado sobre los beneficios distribuidos
- c) Crédito parcial correspondiente a un porcentaje fijo de los dividendos percibidos («avoir fiscal»)

El sistema aplicable en España se asemeja al c) practicándose una deducción sobre la cuota del IRPF de un porcentaje (10%) de los dividendos percibidos.

En este sentido de optarse por mantener el sistema de atenuación actual debería aumentarse el porcentaje de deducción. Así, una eliminación total de la doble imposición supondría elevar dicho porcentaje entre el 50 y el 55 por ciento.

3) *Delimitación de la base imponible*

A) *Correspondencia entre las normas fiscales y contables*

Esto significa que la normativa fiscal no debe añadir nuevas obligaciones formales de tipo registral ni acarrear la llevanza de una doble contabilidad en función de las reglas mercantiles, por una parte, y las fiscales por la otra.

La norma fiscal debería adaptarse a la contable y no al revés. Las diferencias entre la contabilidad y la fiscalidad deben constituir la excepción debidamente justificada y no la regla general.

B) *Corrección de los desajustes derivados de la inflación*

La inflación acumulada provoca desajustes contables al intento de ofrecer un fiel reflejo de la situación real de la empresa. Así, distorsiona la propia mecánica de las amortizaciones, la contabilización de los stocks y en general la valoración de los elementos del inmovilizado.

Al mismo tiempo, en un contexto de internacionalización de las economías, las diferencias de inflación no corregidas fiscalmente provocan pérdidas de competitividad que deberían de corregirse. Para ello se propone:

a) *Actualización de balances*

La última actualización de balances sin carga fiscal permitida en España data de 1983. Desde este año la economía española ha acumulado una inflación media del 118 por ciento y un diferencial de inflación respecto a los países comunitarios del 36,9 por ciento.

Estos datos son los suficientemente concluyentes como para proceder en estos momentos a actualización técnica de balances que aun cuando no sea una medida que pueda sustentarse en el derecho comparado, si que tiene plena justificación dadas las características diferenciales de nuestra situación respecto a los países del entorno competitivo europeo.

b) *Aceptación del método LIFO para la valoración de las existencias*

El planteamiento es el mismo que en el punto anterior, la inflación distorsiona la valoración de los stocks aumentando el beneficio fiscal de forma artificial.

Por ello el método LIFO ha de autorizarse contemplando como una opción entre otras (FIFO y Coste medio) a elegir por la empresa. En este sentido, podría pensarse en una elección condicionada a su seguimiento durante un período de tiempo determinado.

c) *Corrección de los incrementos patrimoniales (ganancias de capital) debidos a la inflación*

Los incrementos de patrimonio meramente nominales deberían corregirse. Así, pueden aplicarse distintos sistemas:

ESTUDIOS

- aplicación de coeficientes reductores (indexación)
- aplicación de un sistema similar al actualmente existente en el IRPF

d) *Adaptar la amortización fiscal a la depreciación económica*

La neutralidad del impuesto no está garantizada si la amortización fiscal permitida es inferior a la depreciación económica real de los elementos del activo, incidiendo negativamente sobre la competitividad de la empresa.

Para ello, se proponen las siguientes medidas de reforma:

- revisión periódica de las tablas de amortización cada como máximo tres años
- considerar como gasto deducible la amortización del fondo de comercio
- reducir los períodos de amortización permitidos
- introducir una mayor flexibilidad en la aplicación de los mínimos de amortización para las empresas en dificultades.

C) *Posibilidad de compensación de pérdidas hacia atrás («carry back»)*

La actual legislación sobre las compensaciones de pérdidas en nuestro país es restrictiva no permitiéndose las mismas en el caso de ejercicios anteriores.

El derecho comparado avala la compensación hacia atrás. Así, Alemania, Francia, Irlanda, Holanda y el Reino Unido la permiten. Por tanto sería positivo que la legislación española introdujese esta posibilidad.

4) ***Establecimiento de incentivos fiscales***

Los incentivos fiscales han de ser coyunturales, de naturaleza horizontal y sin las restricciones (límites sobre la cuota) que existen en la actualidad.

Así, en una situación de caída en la actividad económica y con perspectivas de relanzamiento a medio plazo es conveniente un impulso de naturaleza fiscal por la vía de los incentivos fiscales.

- a) Aumento del porcentaje de deducción por inversiones en activos fijos nuevos del 5% al 15% tal y como se fijó en su inicio.
- b) Libertad de amortización. Cabría pensar si se debería limitar a inversiones en I+D y la forma de compatibilizarlo con la deducción anterior.
- c) Eliminación de los límites actuales a la aplicación de las deducciones por inversiones por diferentes conceptos.

2.4. El impuesto sobre sucesiones y donaciones

El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones carece de peso específico relevante dentro de los sistemas tributarios de los países miembros de la OCDE. Se observa, además una tendencia clara a que su recaudación vaya menguando. Sin embargo, no es menos cierto que su

implantación es fuerte, y no parece que tienda a disminuir, y, además, se le considera tradicionalmente un *instrumento de control* que sirve para la exacción de otros tributos (ej.: IRPF), aureola que ha de ponerse en duda, en cierta medida al menos, al tratarse de un impuesto cedido, y, por tanto, gestionado por administraciones distintas de aquella que podría beneficiarse de la información que proporciona. En consecuencia, enfocamos su análisis partiendo de la base de que no se solicita su desaparición inmediata.

A continuación presentamos las ideas sobre las que tiene que sustentarse la reforma de este gravamen:

1. *Exención de las transmisiones entre parientes más cercanos*, de forma similar a como se actúa en Navarra y el País Vasco. En aras de no dejar sin sustancia el gravamen lo más coherente es restringir este beneficio únicamente a las transmisiones entre padres e hijos, cónyuges, y abuelos y nietos.

2. *Para los restantes supuestos se solicitan las máximas facilidades de pago sin coste adicional*. En concreto, para los adquirentes de bienes empresariales el pago del impuesto debería poder diferirse en el tiempo varios años mediante fraccionamientos y aplazamientos sin intereses.

3. *Supresión de la regulación del impuesto del criterio del patrimonio preexistente*. Se ha destacado como el elemento más polémico y discutido de la normativa vigente la aplicación del criterio del «patrimonio preexistente» del adquirente. Habida cuenta de que, efectivamente, puede incidir negativamente en los supuestos en los que favorece una tendencia a la prodigalidad en el futuro adquirente por encima de actitudes proclives al ahorro y la generación de la riqueza postulamos su desaparición. Además, al tenerse presente en este gravamen el patrimonio preexistente del sujeto pasivo se introduce de forma subrepticia un nuevo impuesto patrimonial en la medida en que encarece toda transmisión sujeta al impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

4. *Atenuación de la progresividad de la tarifa*

5. *Suavización de la fiscalidad de las donaciones*. Hay que evitar que su trato fiscal sea tan distante del de las transmisiones mortis causa. Ello se conseguiría, al menos en parte, haciéndoles extensivas las reducciones previstas para las sucesiones pero sin alcanzar la exoneración del gravamen en ningún caso.

2.5. Impuestos sobre el consumo. El IVA y los impuestos especiales

A) El impuesto sobre el valor añadido

Los avances más significativos en materia de *armonización fiscal* se han producido en materia de impuestos indirectos. Este hecho, fácilmente constatable, deriva de la idea sostenida desde la Comunidad de que si lo que se desea realmente es construir un mercado unitario sólo urge reformar la fiscalidad que puede incidir de forma directa en el desarrollo de los intercambios comerciales.

De esta circunstancia se deriva la *imposibilidad de ofrecer vías alternativas en materia de impuestos indirectos*. Tanto para el IVA, como para los Impuestos Especiales (las

ESTUDIOS

«accisas» de nuestros vecinos comunitarios), como, también aunque en muy inferior medida, para los gravámenes que recoge el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las líneas de futuro desarrollo se trazan desde Bruselas.

De este modo las propuestas de reforma ya no pueden caminar por la senda de los cambios estructurales, como ha sucedido en el campo de los impuestos directos, sino más bien hay que marcar una ruta de *mejoras técnicas y puntuales que afiancen la neutralidad de estos gravámenes*.

El IVA es un tributo que blasona una supuesta neutralidad para aquéllos que son delimitados como sujetos pasivos del impuesto. El correcto funcionamiento del binomio repercusión-deducción es garantía de neutralidad impositiva. Es el incumplimiento de cualquiera de estos dos mecanismos, la repercusión o la deducción, lo que convierte al impuesto en un coste más a soportar por el sujeto pasivo que o bien no puede deducir o bien no puede repercutir. El sujeto que, en definitiva, no puede recuperar el impuesto que ha soportado previamente. En consecuencia, cabe postular.

1. *Depuración de las exenciones situadas en fases intermedias*

Se produce una ruptura del principio de generalidad, una quiebra de la neutralidad impositiva y un motivo de distorsión en la formación de los precios con repercusiones posibles de tipo inflacionista. Al mismo resultado puede llegarse con una estructuración de tipos de gravamen muy distantes (ej.: un empresario soporta el 15% y repercute el 3%).

Buena parte de las exenciones obedecen a motivaciones sociales, y si se quiere, a una forma de entender el principio de capacidad económica aplicado a la imposición indirecta, pero, pese a todo, debe tenerse presente que su efecto, tal y como se ha señalado, puede resultar pernicioso en determinados casos. Y, en todo caso, las que sigan aplicándose deben resultar coherentes (no lo es, por ejemplo, que esté exenta la entrega de una prótesis dental pero no la de una prótesis ocular).

2. *Reclasificación de las operaciones sujetas a tipos inferiores al normal*

Sabido es que una de las críticas más recurrentes hacia los impuestos indirectos es que no recogen suficientemente el mandato constitucional de hacer tributar del acuerdo con la capacidad económica de cada uno. La diversidad de tipos de gravamen (cercenada desde la desaparición del tipo incrementado para bienes y servicios considerados como lujosos) es una forma de mitigar ese tipo de recriminaciones. Pero esto es así sólo si realmente el tipo reducido y, sobre todo, el super reducido gravamen entregas de bienes o prestaciones de servicios que pueden considerarse de primera necesidad. Y la contemplación de la ley (conjugada en esta ocasión con el Código Alimentario) desmiente tal situación mientras se grave el plan común y el trigo al 3%, pero no el pan de Viena o el arroz, según denunciaba recientemente el profesor Pérez Royo.

Sin embargo, como se ha señalado en estudios precedentes (Cfr. Fuentes Quintana, 1990), el objetivo de equidad al que hoy en día se orientan los tipos reducidos debe alcanzarse mediante otros instrumentos como pueden ser el IRPF y la política de gasto.

3. Fortalecimiento del IVA como instrumento de fomento de inversión empresarial

Una de las virtudes unánimemente exaltadas del impuesto es que consigue que la inversión empresarial no se vea encarecida por el gasto que puede suponer el gravamen, ya que éste es deducible posteriormente. De ahí que interese que el gravamen indirecto que pueda recaer sobre el empresario sea siempre el IVA y no otro de carácter no deducible, como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

Una de las últimas iniciativas adoptadas en este sentido ha sido la configuración de la renuncia a la exención del IVA como una especie de opción. De este modo si se renuncia a la exención la operación queda gravada por IVA, un tributo deducible, y escapa a la tributación por Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas, tributo no deducible. Sin embargo, esta renuncia adolece de una serie de deficiencias que hacen que su efecto quede recortado (depende del transmitente y no del que soporta el impuesto; excluye de su ámbito de aplicación las operaciones no sujetas; a los empresarios sometidos a la regla de prorrata; determinadas operaciones inmobiliarias).

4. Perfeccionamiento del sistema de deducciones y devoluciones

Cuando el sistema de deducciones se torna insuficiente encuentra en la devolución, en los casos legalmente previstos, un medio para que el sujeto pasivo no se convierta definitivamente en el sujeto incidido por el gravamen. Pero las devoluciones son lentas y tardías lo cual impone al sujeto pasivo asumir el coste financiero de la aplicación del impuesto. Resulta imprescindible hacer uso de la autorización que permite la ley (art. 115) para establecer, reglamentariamente, el régimen de devolución inmediata para aquellos sectores empresariales en que se produce permanentemente tal situación acreedora del IVA.

Parecida situación se plantea en los casos de adquisiciones intracomunitarias. El sistema vigente obliga al adquirente a satisfacer el impuesto sin poder deducirlo hasta el siguiente período de liquidación. Si se quiere decir así, se produce un adelanto del impuesto, una financiación del impuesto a costa del sujeto pasivo y a favor de Hacienda.

Este supuesto parte de una autorización otorgada por el Consejo de la CE a España e Italia en el art. 2 de la Directiva 92/111 que expiará, a más tardar, el 1 de enero de 1995. Pese a estar ya cercano su fin el dispositivo aplicable debería solucionarse en base a soluciones similares a las adoptadas en Francia cuando semejante mecanismo («*decalage*») estuvo en vigor:

- Recepción inmediata del Estado del crédito si éste no excede de una determinada cuantía o el sujeto pasivo es un pequeño empresario.
- Obtención a cambio un título público, remunerado al 4,5% y de reembolso diferido.

5. Repercusión de la morosidad en el IVA

En la línea de potenciar la neutralidad del impuesto hay que alertar sobre la posibilidad, según la regulación vigente, de que un IVA repercutido en factura pero no cobrado, aunque el deudor sea, como pasa frecuentemente, una administración pública, tenga que ser ingre-

ESTUDIOS

sado en Hacienda. Las soluciones adoptadas recientemente por la Ley 22/93 al respecto son pobres e insuficientes, fruto de una interpretación restrictiva de las posibilidades que brinda la Sexta Directiva, y deberían complementarse con una previsión más amplia, que permitiera reducir la base imponible del IVA cuando transcurrido un tiempo prudencial (un año) quedara demostrado que el IVA repercutido no ha sido cobrado.

Para evitar la morosidad en las administraciones públicas sería conveniente introducir un nuevo supuesto de inversión del sujeto pasivo, mecanismo, como se sabe, tendente a reforzar las posibilidades de cobro del impuesto. Ante la posibilidad de no poder cobrar el IVA repercutido la Ley debe imponer al sujeto repercutido la obligación de hacer efectivo directamente el ingreso en el Tesoro de la cuota de IVA correspondiente.

6. *El IVA como vía de financiación de la Seguridad Social*

En un momento de clara zozobra del sistema establecido para la financiación de las prestaciones públicas de la Seguridad Social parece procedente mencionar una de las fórmulas a menudo apuntadas como vía alternativa: la afectación parcial del IVA a ese menester.

Una propuesta de este calibre ha de entenderse en onda con una serie de factores muy relevantes. De un lado la constatación de que el sistema actual encarece el empleo y las exportaciones (por falta de competitividad y porque a diferencia del IVA, no cabe devolución de las cantidades pagadas a título de cotización social), y supone, sobre todo, un peso asfixiante para las empresas (las cotizaciones sociales, como componente más alto de la presión fiscal empresarial, fueron, en España, en 1990, superiores a la media de la OCDE y de la CEE); de otro lado, la necesidad de aplicar el sistema de unidad presupuestaria, tender a una caja única donde esos servicios encuentren otros medios de financiación. Posiblemente la vinculación al IVA, en cualquier caso en una cuantía incrementada respecto de sus niveles actuales, debe entenderse como una forma de señalar de entre los recursos públicos existentes uno de aquellos que probablemente tenga mayor campo de expansión por delante, pero, en realidad, la financiación debería cubrirse, de forma indistinta, por la masa de ingresos públicos, sin discriminar su origen.

B) *Los impuestos especiales*

La Ley del IVA constituye, posiblemente, el exponente más representativo del nuevo tipo de leyes fiscales: normas amplísimas (171 artículos en 58 páginas en el BOE), repletas de remisiones (unas 250), un detalle extremo en las regulaciones que deja a los reglamentos una mera labor de puntualización, y una evidente sumisión a la normativa comunitaria, fruto de una inmensa maquinaria burocrática cuyo nivel de técnica jurídica es más deplorable que el de muchos de los estados miembros. El mismo virus con idénticas características ha afectado a la también reciente Ley de Impuestos Especiales. Su entramado legal es tan tupido y a menudo ininteligible que *urge aclarar los diversos mecanismos técnicos de tan complicado tributo*. Igualmente es preciso *simplificar los deberes formales* a los que están sometidos los sujetos pasivos del impuesto, superiores en rigor y en número a los de cualquier otro impuesto.

Capítulo aparte merece el *Impuesto sobre la Matriculación de Determinados Medios de Transporte*, de cuya modificación parece no querer ni hablarse desde el Gobierno. El gravamen debe desaparecer o, al menos, adaptarse a la capacidad económica de los sujetos

pasivos articulando algún tipo de progresividad, como por ejemplo, tener en cuenta el número de caballos fiscales, centímetros cúbicos u otro índice que permita diferenciar un vehículo lujoso del que no lo es y en consecuencia aplicar una tributación mayor o menor.

2.6. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados

Este impuesto, de profundo arraigo en nuestro país, y sin un claro paralelismo en los sistemas tributarios de los países comunitarios, debe someterse a una profunda revisión en los siguientes puntos:

A) Normativa nueva, con mejor técnica y más clara

Desde el punto de vista técnico el reciente Texto Refundido del impuesto (Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre) resulta decepcionante. La refundición se ha llevado a cabo siguiendo de forma tan fiel el esquema del Texto de 1980 que se ha desaprovechado la oportunidad de elaborar una norma más clara, más amplia si se quiere pero acorde con el esquema habitual de las leyes tributarias especiales. Esta sensación de profunda insatisfacción conduce a reclamar una normativa nueva que permita saber qué está gravado y cómo lo está sin tener que bucear en resoluciones administrativas y judiciales que completen el texto básico aplicable.

B) Rebaja en la tributación

En las Operaciones Societarias urge rebajar el tipo aplicable (1%) situado en el margen más alto permitido por la Comunidad, comportándose como un lastre para la competitividad de las empresas españolas. Por otro lado, el 4% ó 6% que se aplica en Transmisiones Patrimoniales, sin ser un tipo alto puede entorpecer determinadas decisiones, como, por ejemplo, el cambio de vivienda, con lo que ello puede representar para el objetivo de movilidad geográfica de la mano de obra. Además, este tributo puede resultar más útil como instrumento de control, siempre que las administraciones interesadas en la información que suministra establezcan nexos adecuados de comunicación, que como fuente de recursos.

C) Máximo respeto a las directivas comunitarias

La actual regulación de las Operaciones Societarias, única de las tres modalidades integradas en el impuesto que se halla sometida a los imperativos de la armonización fiscal comunitaria, se acomoda, en términos generales, a los dictados de Bruselas. Sin embargo, aún quedan algunos resquicios que, de no corregirse, aparte de resultar incongruentes, dificultan las decisiones empresariales. Así, por ejemplo, la operación «transformación» ya no está gravada por dicha modalidad (al 1%) pero pasa a estarlo por el gravamen variable contenido en el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados (al 0,5%).

D) Reforma de los Actos Jurídicos Documentados

Como se acaba de apuntar el gravamen del 0,5% causa problemas que no se justifican, desde luego, con el producto de su recaudación. Recuérdese, por ejemplo, el gravamen de

ESTUDIOS

los préstamos hipotecarios empresariales, confirmado desde el Tribunal Supremo, pero que, evidentemente, constituye un obstáculo para la financiación.

Tampoco está exento de complicaciones en gravamen documental sobre los documentos mercantiles. Existe indefinición sobre los supuestos sujetos a gravamen y contradicción entre las normas aplicables. Pero es que, además, la exacción, en casos como las letras de cambio, por ejemplo, actúa como un auténtico obstáculo al tráfico mercantil que se desarrolla entre puntos geográficos distintos.

Por consiguiente, la dudosa utilidad del gravamen sobre los actos jurídicos documentados y su escaso producto aconseja su desaparición.

2.7. Los impuestos locales. Su incidencia sobre la actividad empresarial

El Estado español actual se estructura mediante diversos niveles de poder político y administrativo, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, que tienen en su financiación un problema de carácter vital.

Este trabajo sólo quiere llamar la atención sobre la necesidad de abordar de una forma seria y decidida un esquema de soluciones que de una manera definitiva zanje la problemática financiación de autonomías y municipios. De poco sirve imaginar reformas del sistema tributario estatal si éstas no se ven acompañadas de las correspondientes modificaciones de los sistemas de financiación de esas dos clases de entes, los cuales, aunque no dependen directamente de los ingresos tributarios de forma tan relevante como sucede con el Estado, sobre todo en el caso de las Comunidades Autónomas, no es menos cierto que consumen una serie de recursos que provienen, en su mayor parte, de ingresos estatales, el mayor volumen de los cuales es, también en gran medida, de procedencia tributaria.

Centrándonos en las Corporaciones Locales, la raíz básica del problema se encuentra en la necesidad de compaginar una serie de situaciones deficitarias arrastradas durante años con el ejercicio de competencias de costosa financiación y un nivel de recursos insuficiente.

La Ley 39/1988, que actualmente regula la Hacienda Local, tiene una de sus características más destacadas en el amplio margen de autonomía que concede a las Corporaciones Locales a la hora en que éstas han de decidir el número de tributos, su concreta configuración y, por ende, el nivel de presión fiscal que quieren ejercer sobre sus ciudadanos: Con estas iniciativas se ha querido responsabilizar, en buena medida, a cada municipio de la obtención de un determinado nivel de recursos. Y no cabe duda, como se puso de relieve en el Capítulo Tercero de esta obra, que la norma citada ha inoculado, casi como consecuencia de la citada autonomía, una dosis mayor de suficiencia financiera a los municipios de España, que, sin liberarlos del recurso a la deuda sí les dota de más abundantes recursos.

Mas, la conjunción de un *amplio margen de libertad legal para fijar los diversos elementos de cuantificación de los tributos*, junto con el uso irresponsable y codicioso de esa facultad por parte de muchos ayuntamientos ha desembocado en unos impuestos municipales harto gravosos, generadores de altos costes de gestión, uno de cuyos efectos mas destacados ha sido fomentar la competitividad entre ayuntamientos limítrofes.

El más significado de todos ellos, el *Impuesto sobre Actividades Económicas*, deficiente por otros numerosos factores también, puede servir de ejemplo para presentar de forma gráfica el desatino al que se puede llegar. En este gravamen, a la cuota mínima, establecida a través de normas de ámbito estatal, se aplica, ahora merced a las propias Ordenanzas Fiscales municipales, un coeficiente único para todo el municipio y todas las actividades en él desarrolladas, y, luego, un índice de situación. Finalmente la cuota se acredita con un recargo a favor de la Diputación.

Conviene, por tanto, plantearse si ante una situación como la descrita es preferible,

a) *Dar marcha atrás devolviendo al IAE el carácter censal que antes tenían las Licencias fiscales*. Hay que tener en cuenta, en cualquier caso, que, un descenso en la recaudación por IAE implicará, casi con toda seguridad, una mayor necesidad de financiación que deberá solventarse a través del recurso al endeudamiento.

b) *Introducir reformas técnicas que*

- Restrinjan la capacidad de los municipios para aumentar la deuda de este impuesto, imponiendo límites legales máximos y mínimos más severos en el establecimiento de índices de situación y coeficientes de población. Esta línea de trabajo ha sido emprendida de forma tímida e insuficiente por la Ley 22/1993.

- Mejoren las tarifas del impuesto, revisando los elementos tributarios utilizados para cuantificar las cuotas (ej.: sustituir la potencia eléctrica instalada por el consumo medio efectuado porque refleja con absoluta nitidez el gasto efectuado en energía), y reduzcan las cuantías base sobre las que se aplican los restantes coeficientes multiplicadores.

- Permitan inaplicar los índices de situación a determinadas actividades cuya ubicación resulta irrelevante de cara a los resultados, y, en todo caso, que dicho índice solamente recaiga sobre el elemento superficie y no sobre toda la cuota mínima, con la cual no guarda relación directa.

- Perfeccionen los datos relativos a la ubicación de los negocios permitiendo matizar el índice de situación con coeficientes correctores.

- Configuren el IAE como un impuesto a cuenta del IRPF o el Impuesto sobre Sociedades, a deducir, por consiguiente, no de la base sino de la cuota de estos gravámenes, mientras siga comportándose como un gravamen sobre los beneficios; de este modo, las Haciendas Locales hallarían una vía de participar en materias imponibles hasta ahora gravadas en exclusiva por el Estado.

- Reducciones en las cuotas básicas cuando el sujeto pasivo desarrolle varias actividades simultáneamente.

- Permitan prorratear la cuota por días, y no por trimestres, cuando el período impositivo es inferior al año.

De los *restantes impuestos locales* cabe comentar los siguientes extremos:

1. Necesidad de promover una exacta correspondencia entre el impuesto local que grava las plusvalías inmobiliarias (*Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*) y su sujeción al IRPF, de forma que si recae el primer gravamen no recaiga

ESTUDIOS

ga después el segundo. En la situación actual la inclusión en base del IRPF de la plusvalía inmobiliaria urbana local dispara la progresividad del impuesto sin que el gravamen local pueda compensarse más allá de un 75%.

2. Acercar a la realidad la *determinación concreta de las plusvalías gravadas por el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*. El sistema imperativo que hoy rige establece capacidades económicas ficticias. Sería preferible buscar un mecanismo menos complejo capaz de reflejar la incidencia de la inflación sobre el valor de origen del bien.

3. *El encarecimiento de la vivienda a través de la acción del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras* en un doble momento: primero, cuando se paga; y, segundo, cuando se integra en la base imponible del IVA si la vivienda construida se configura fiscalmente como una primera entrega por parte del constructor. En estos supuestos la Ley del IVA debería administrar una minoración de su base en el importe del impuesto local.

4. Habría que agregar, de paso, que junto a los Impuestos sobre Actividades Económicas y sobre Bienes Inmuebles, figura la *tasa por licencia de obras* que resulta legalmente compatible con el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras. Esta *acumulación de gravámenes* adolece de excesividad tributaria e impone, como mínimo, que el importe de la tasa guarde relación con el coste del servicio administrativo que la origina.

5. El *acercamiento de los valores catastrales a los valores reales de los bienes inmuebles* puede ser viable siempre y cuando, en primer lugar, se reducían los tipos aplicables en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, recortando, desde luego, los amplios márgenes que la Ley de Hacienda Locales deja a los municipios para su concreción; y, en segundo lugar, se acometan las reformas impositivas reclamadas anteriormente:

- supresión del Impuesto sobre el Patrimonio
- atenuación de la tributación en los gravámenes sobre las transmisiones (Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales...)
- exclusión del IRPF de la renta presunta derivada de los inmuebles arrendados.

6. *Elevación hasta dos millones de pesetas de la cuantía que se exige, como base imponible, en bienes de naturaleza urbana, para dar lugar a exención en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*. Las actuales 100.000 pesetas son un claro ejemplo de hipocresía fiscal que nada tiene que ver con la idea de destinar los beneficios fiscales para proteger las economías más débiles.