
estudios

LOS PAGOS FRACCIONADOS.

Julio BANACLOCHE PEREZ
Doctor en Derecho
y miembro de la A.E.D.A.F.

En la explicación habitual al establecimiento por ley de pagos anticipados al devengo de un impuesto de liquidación y recaudación generalmente anual, se suele decir que, siendo los tributos una de las formas de financiación del Sector Público, es razonable entender que, partiendo de un hipotético día inicial de la sociedad organizada, al ser preciso que desde ese momento exista, actúe y se financie el Sector Público, también lo es que no haya que esperar a la recaudación del año siguiente para obtener ingresos que puedan ser empleados en el servicio público al tiempo que los contribuyentes obtienen su renta, para cuya obtención también influye la organización social por su propia existencia.

Ciertamente, junto a esta explicación existe otra de carácter más técnico, que es el mantenimiento de una ilusión financiera que, en un tributo calificado como "irritante", frente a otros "anestésiantes" como son los repercutidos en los precios, haga más llevadera la carga fiscal y disuada de tentaciones de fraude al tiempo de realizar la declaración-liquidación anual. Así, la cantidad a ingresar, calculada por diferencia entre la cuota y los pagos anticipados, aparece como menor frente a lo que realmente es el impuesto pagado, e incluso llega a producir cierta satisfacción cuando la diferencia es negativa y resulta una cantidad a devolver, ya que el contribuyente no suele analizar que ello supone un pago de más, por anticipado, y que se le devolverá el exceso más tarde y, posiblemente, sin intereses.

estudios

Parece que estas dos razones pueden ser suficientes para justificar el establecimiento legal de pagos anticipados, de modo que el estudio de su naturaleza, contenido y regulación no tiene por qué contrastarse con la función que desempeñan.

No obstante ello, es necesario indicar en esta introducción el claro desequilibrio financiero que se produce entre los pagos anticipados y los retrasos en los pagos de deudas tributarias.

Para ello es conveniente considerar que en los pagos anticipados no se ha producido el devengo del impuesto y, por ello, tampoco su liquidación, lo que permite dudar de su consideración de deuda tributaria puesto que, de hecho, en España a más del 50% de los contribuyentes les resulta cantidad a devolver, y en Derecho el pago anticipado no es más que un crédito frente a la Hacienda Pública que se hace efectivo al tiempo de la liquidación del tributo. Sin conocer cuál será la renta obtenida y el impuesto resultante, es claro que no cabe considerar el pago anticipado como un pago definitivo.

Establecido en la ley que se ingresarán cantidades anticipadas a cuenta de la cuota que resulte de la liquidación, es claro que existe una deuda al tiempo de producirse cada período de ingreso, y también lo es que se trata de una deuda a la Hacienda Pública. Lo que no es cierto es que esa deuda sea por un impuesto que, ni se ha devengado, ni se ha liquidado, ni se conoce la cuantía de su cuota, ni siquiera si ésta existe.

Esta consideración, que puede parecer intrascendente, no lo es cuando se piensa en la obligación de realizar pagos anticipados por quienes ni siquiera obtienen renta al tiempo de estar obligados a efectuar aquéllos. Es decir, cuando hay que pagar a cuenta de un impuesto que, con seguridad, no determinará cuota alguna.

Estas dos reflexiones (pago anticipado de un impuesto no devengado y pago anticipado de un impuesto que no determinará cuota exigible) parece que deberían fundamentar la exigencia de intereses en todo caso, sobre todo si procede devolución, aunque todo ello no sea más que un deseo de *lege ferenda*, salvo que alguien lo intentara hacer efectivo y obtuviese un resultado favorable en su reclamación.

1. LA REGULACION LEGAL DE LOS PAGOS ANTICIPADOS.

Con motivo de la reforma tributaria de 1978, tanto la Ley 44 como la Ley 61 de dicho año establecieron un sistema de retenciones en que se materializaban pagos anticipados a realizar por el retenedor cuando satisfacía rentas a los contribuyentes. La Ley 14/1985 estableció también un concreto ingreso a cuenta cuando se satisfacían rendimientos de capital mobiliario en especie por entidades financieras, y también cuando el rendimiento de tal naturaleza satisfecho era inferior al mínimo que pudiera deducirse de la ley.

Con menos razón técnica, esta última ley estableció también una "retención a cuenta" de la "retención a cuenta" del impuesto en aquellos casos en que la liquidación de rendimientos de capital mobiliario tenía una frecuencia superior al plazo de los doce meses del año. Este mandato legal parece desvirtuar el sentido mismo del pago anticipado,

estudios

puesto que se obliga a ingresar en un período a cuenta de lo que, en ningún caso, sería el impuesto liquidable por la renta obtenida en dicho período.

En otro lugar (*Rev. Impuestos*, núm. 5/1992) ya he tratado sobre los problemas legales que se plantean en los pagos a cuenta, y más especialmente en los ingresos a cuenta previstos en el Reglamento del nuevo Impuesto sobre la Renta; sobre todo, porque el artículo 98 de la Ley 18/1991 sólo se refiere, en sus apartados 1 y 2, a las retenciones y su presunción, sin mención alguna en ambos casos a otros ingresos a cuenta, y porque es difícil identificar tales ingresos a cuenta con la periodificación del pago del impuesto a la que se refiere el apartado 3. Los términos "en su caso" que aparecen en el artículo 27.3., referido a las retribuciones en especie como rendimientos del trabajo, complican aún más la interpretación que, por otra parte, debería quedar reducida a este concepto, ya que es en el único en el que aparece tal previsión legal. Y el artículo 53 distingue claramente lo que parece ser lo único legalmente existente: los ingresos a cuenta de la Ley 14/1985 y las retenciones.

Más complicada todavía es la cuestión referida a la "repercutibilidad", o no, de estos ingresos a cuenta que hace el empleador por cuenta del empleado y en razón al impuesto que a él le corresponde liquidar e ingresar. La incidencia en la libertad de contratación, en los límites de retribución –a veces convenidos colectivamente–, y aún en la lógica de un razonamiento que debe influir en toda interpretación normativa (art. 3 del Código Civil), hacen que el criterio contrario a la repercusión, o las consecuencias que la hacen desaconsejable, mantenido por la Administración, sea tan difícilmente aceptable como lo fue en su día el que mantuvo que, en caso de invalidez permanente, se producía renta sujeta a tributación cuando se alcanzaba el tiempo de la jubilación (que yo definí como "efecto taumatúrgico" de la fiscalidad); o el que, también en los años ochenta, consideró que la antigua deducción de 10.000 pesetas por cada sujeto pasivo sólo permitía deducir tal cantidad aunque la unidad familiar estuviera integrada por diversos miembros, todos ellos sujetos pasivos, según la propia ley.

El artículo 37 de la Ley 44/1978, y el artículo 48.3. de la Ley 18/1991, exponen un texto igual:

"El pago del impuesto se podrá periodificar y fraccionar..."

En la interpretación de tal texto ha influido, desde luego, lo que podría llamarse "rutina social", de modo que, regulados reglamentariamente los pagos anticipados para empresarios y profesionales, y establecida –en su caso– la posibilidad de pagar el impuesto liquidado en dos plazos (junio y noviembre), no ha sido frecuente el análisis de tal previsión legal y de su desarrollo reglamentario.

Lo cierto es que los citados preceptos se refieren a que se "*podrá fraccionar o periodificar el pago del impuesto*". No se dice que "se podrá establecer" o exigir pagos anticipados a cuenta del impuesto. Tampoco se dice que "el ingreso" del impuesto se podrá exigir fraccionada o periódicamente. Y, en todo caso, la referencia es al impuesto y no a cantidades a cuenta del mismo.

El artículo 98.3. de la Ley 18/1991 es más completo que el artículo 37 de la Ley 44/1978, y continúa diciendo:

estudios

"...quedando obligados, en su caso, los sujetos pasivos o aquellas personas o entidades a que se refiere el apartado uno (los obligados a practicar retenciones) de este artículo, a autoliquidar e ingresar su importe en la forma que reglamentariamente se determine."

Desde luego, el inciso "en su caso" supone una alternativa incierta que no responde a un desarrollo reglamentario ya que, como el propio precepto indica, este desarrollo sólo se referirá a la "forma" de autoliquidar e ingresar. Podría decirse, incluso, que falta la referencia a la cuantificación del pago fraccionado o periodificado, o a la autorización reglamentaria para determinar su importe.

Estas consideraciones no son vanas si se tiene en cuenta que en el paralelismo con el Impuesto sobre Sociedades, es una ley (la de Presupuestos Generales del Estado de cada año) la que regula "el pago a cuenta del Impuesto sobre Sociedades" (artículo 71 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, respecto de 1992) cuantificando su importe.

Con ello se respeta el artículo 31.3. de la Constitución, que obliga a que sea con arreglo a la ley la determinación de cualquier prestación patrimonial de carácter público a cargo de los españoles. Además, no se hace referencia alguna al pago fraccionado o periodificado "del impuesto", sino, correctamente, a un pago a cuenta del mismo.

Se podría, así, concluir diciendo que, según la ley, el contenido del artículo 98 está dirigido a los contribuyentes (puesto que se refiere al pago y no al ingreso), a quienes autoriza (puesto que dice "podrá" frente al "estarán obligados" del apartado 1) a periodificar o fraccionar el pago del impuesto.

Por otra parte, la interpretación gramatical y lógica del texto legal supone dos limitaciones a este "derecho" (no "obligación") del administrado:

- 1) Sólo pueden acogerse a él quienes sean profesionales, o empresarios, o entes sin personalidad integrados por personas físicas o establecimientos permanentes de no residentes con tal condición personal.
- 2) Sólo pueden realizar tal derecho en la forma en que se indique reglamentariamente, de modo que, si no se regulara tal requisito formal, no se podrían efectuar los pagos.

Además, parece que la alusión a los "sujetos pasivos o aquellas personas o entidades a que se refiere el apartado uno" no es, al menos técnicamente, acertada, puesto que en tal apartado se incluyen las personas jurídicas que, lógicamente, no tienen que efectuar pagos por el Impuesto sobre la Renta a cuenta del Impuesto sobre Sociedades.

No obstante esta observación, lo cierto es que dicha alusión ha pretendido ser el amparo de los llamados en el Reglamento (artículo 40) "ingresos a cuenta", lo que, sistemáticamente, carece de sentido si se advierte que la regulación de tales ingresos a cuenta se hace como alternativa y en el mismo régimen que las retenciones (artículos 41 a 60), y, con toda claridad, en el artículo 41.3, que indica que las referencias al retenedor "se entenderán efectuadas igualmente al obligado a efectuar ingresos a cuenta". Añádase

estudios

a ello la diferenciación entre los títulos de los artículos 41, 42, 43 y 44, que intercalan la disyuntiva "o" entre "*retenciones*" e "*ingresos a cuenta*", frente a la individualización del concepto "*pagos fraccionados*" de la Sección 6ª (artículos 61 a 64).

No existe referencia reglamentaria alguna a la "periodificación". Y, en la ley, el artículo 97 incluye la posibilidad de fraccionar el "ingreso" del importe resultante de la autoliquidación. En tal sentido se debe llamar la atención sobre la terminología empleada, de forma que se debe insistir en la diferencia entre el "*estarán obligados*" del artículo 98.1. (referido a retenedores) y el "*se podrá fraccionar*" del artículo 97 (que, sin duda, regula un derecho del contribuyente), equivalente al "*se podrá periodificar y fraccionar*" del artículo 98.3.

También hay que insistir en la distinción entre "*pago*" e "*ingreso*". Gramaticalmente parece que toda alusión al "*pago*" tiene que referirse al deudor, mientras que cuando se dice "*ingreso*" es el acreedor el afectado por la norma.

2. LA REGULACION REGLAMENTARIA.

Los artículos 61 a 64 del Reglamento deberían haber regulado "la forma" de los pagos fraccionados que "podrían" hacer. Y debería dicha disposición haber regulado la periodificación una vez demostrado que, desde luego, no equivale a los ingresos a cuenta alternativos de las retenciones.

No lo hace así y se excede en el desarrollo legal:

- Los pagos que se podrán hacer se convierten en ingresos obligatorios.
- La forma que se podría reglamentar se convierte en el contenido y cuantificación.
- El pago "del impuesto" se convierte en ingresos para el Tesoro que, en muchos casos, superan la cuota "reglamentariamente estimada como superior" por virtud de una presunción no legal de que cada año se obtienen más rendimientos que el anterior.
- Y en el apartado 3 del artículo 62 se confirma que el sujeto pasivo es el que realiza los "pagos", y que si quiere, "puede" pagar más de lo que resulta de aplicar los porcentajes reglamentarios.

De lo expuesto, aun siendo importante, lo de menos es el exceso sobre la legalidad de que adolece el Reglamento. Lo verdaderamente grave es el efecto confiscatorio que se puede producir en muchos casos en los que los rendimientos sean inferiores a los del penúltimo año. Hay actividades profesionales y artísticas que pueden presentar miles de ejemplos de variaciones importantes de un año a otro en los rendimientos obtenidos. Y, siendo así, el cálculo de lo que es un "pago a cuenta" (art. 40 del Reglamento) del impuesto,

estudios

o lo que es un "fraccionamiento" del mismo (artículo 98 de la ley), pierde la lógica y su justificación legal y constitucional cuando en cada período de fraccionamiento se comprueba que se está pagando más que la cuota resultante.

Si no existiera un desenfreno recaudatorio, hubiera sido fácil limitar en todo caso los ingresos al tipo medio correspondiente a los mismos, incluso con acumulaciones y regularizaciones en los períodos sucesivos. Y, tratándose de un pago a cuenta de un impuesto que se calcula atendiendo a diversos componentes de renta, parece que el mencionado tipo medio debería reducirse prudencialmente.

Por otra parte, no se llega a comprender la razón por la que se cambia el sistema hasta ahora aplicado. Incluso hubiera sido más sencillo indicar un porcentaje superior al 20%.

3. LA REGULARIZACION DE LOS PAGOS FRACCIONADOS.

La práctica ha evidenciado que en algunas oficinas los requerimientos de pagos fraccionados no hechos en su día, cuando aquéllos se producen después de devengado, liquidado y pagado el impuesto, se califican como verdaderas liquidaciones del tributo, de tal modo que se exige el ingreso, se imponen sanciones, se reclaman intereses y se indica que se pida luego la devolución del impuesto liquidado, en cuya liquidación, lógicamente, no se dedujo pago fraccionado alguno.

Una situación así plantea toda clase de problemas de interpretación a la vista de los artículos 61 y 79 de la Ley General Tributaria. Y aun siendo admisible la sanción en caso de comprobación inspectora en lo formal, lo cierto es que en lo sustantivo se ha producido el ingreso fuera de plazo sin requerimiento previo al no haberse deducido cantidad alguna como pago fraccionado. En todo caso, pedir la devolución del impuesto carece de sentido, puesto que no se ha hecho ningún pago improcedente.

CONCLUSIONES.

PRIMERA:

Es dudosa la legalidad de los pagos fraccionados "del impuesto" antes de que sea éste liquidado.

SEGUNDA:

Es más dudosa la legalidad de la exigencia reglamentaria de los "pagos" fraccionados, puesto que la norma legal se refiere a que se "podrá" fraccionar "el pago".

estudios

TERCERA:

Es de dudosa constitucionalidad (artículo 31. Constitución Española) y legalidad la cuantificación reglamentaria de los pagos fraccionados, que puede alcanzar niveles de confiscación no aceptables por el hecho de que años después se producirá la devolución si así resultara.

CUARTA:

La regularización de los pagos fraccionados exige una cuidadosa consideración de los incumplimientos producidos, sin perjuicio de la justificada exigencia de intereses por un pago tardío, cuando no se han realizado los pagos fraccionados y tampoco se han deducido en la correspondiente liquidación.