

Reformas tributarias: ¿cuándo, cómo y en qué sentido?

María Amparo Grau Ruiz

Catedrática de Derecho Financiero y Tributario
Universidad Complutense de Madrid
Directora de la Revista Técnica Tributaria

Ante el anuncio de una próxima recesión económica, que se espera sea un tanto distinta¹ a la relativamente superada en tiempos recientes, el hecho de no poder llevar a cabo una óptima adaptación preventiva del sistema tributario –dadas las actuales circunstancias políticas–, produce cierto desasosiego.

La inquietante incertidumbre en la que nos encontramos, desde una perspectiva fiscal, sobre la necesidad de poner en marcha determinadas reformas, cuando se requieren por instancias internacionales² al constatare que el ritmo de las reformas fiscales se ha frenado en las principales economías, lleva a cuestionarse si acaso existe algún mal endémico en el ordenamiento español a la hora de afrontarlas oportunamente; sobre todo, cuando se hace un seguimiento a largo plazo de cuándo y cómo éstas se realizan. Puede que esta idea resulte un tanto exagerada, pero quizás la hipérbole ayude a crear conciencia de la situación actual en España y a reaccionar mejor en el futuro con respecto a males como la infra- o la sobre-regulación (sin que esta última pueda justificarse sin más por la multiplicidad de centros de producción normativa en un marco de descentralización fiscal).

Quizás algunas causas de la sentida devaluación de la normativa tributaria vigente estriben bien en la inflación derivada del activismo exorbitante en etapas precedentes; o bien, en la presente inactividad en un extremo opuesto. Desde luego, es fácilmente perceptible que ni la adopción frenética de numerosas normas, ni la escasez normativa suelen ser la solución adecuada a los problemas de índole tributaria. Normas, las justas. Sin embargo, con demasiada frecuencia suele pasarse por alto la plasticidad propia de la norma.

¹ «De hecho, la excepcionalidad de la recesión que viene puede tener que ver con que se vuelve a poner a prueba cuán elástica es la política monetaria del siglo XXI y qué papel jugarán otras políticas como la fiscal y las reformas. La ortodoxia señalaría que allí donde la deuda es reducida y hay capacidad de gasto (Alemania) tendría que haber estímulos fiscales. Que allí donde hay posibilidades de cerrar acuerdos ante retos políticos, territoriales y reformistas se hiciera (España) y que conviene huir del juego populista destructivo (Italia). En teoría debería ser así, pero no es lo que estamos observando». CARBÓ, S.: «¿Qué será diferente en la próxima recesión?», *El País*, 13 de agosto de 2019. https://elpais.com/economia/2019/08/12/actualidad/1565630362_607946.html [último acceso 10 de septiembre de 2019].

² Sin entrar aquí en la discusión sobre los tipos de reformas coyunturales o estructurales, parece que «la perspectiva de un crecimiento económico frágil en algunos países, las desigualdades en la renta y la riqueza, la naturaleza cambiante del trabajo, así como el cambio climático, [que] exigirán reformas tributarias más audaces». OCDE: *Tax Policy Reforms 2019. OECD and Selected Partner Economies* [Reformas de políticas tributarias 2019. OCDE y algunas Economías asociadas seleccionadas –resumen ejecutivo en español], OCDE, París, 2019. doi: 10.1787/da56c295-en [último acceso 10 de septiembre de 2019].

Visto lo sucedido en relación con la forma de introducir las modificaciones y la inestabilidad con ello generada –hasta cierto punto semejante a la atmosférica³ en sus nefastas consecuencias–; en lo que se refiere al fondo, no mejora el panorama.

En efecto, preocupa percatarse de cierta progresiva limitación del margen de libertad de los actores en el mundo fiscal, que, en ocasiones, puede quedar reducido a un puro automatismo. Éste parece ser fruto de la expansión generalizada de una desconfianza creciente, no sólo hacia el obligado tributario, cuando se procura facilitar la tarea de la Administración (a través del instituto de la responsabilidad, por ejemplo); sino también, por extraño que suene, entre el Legislativo y el Ejecutivo (en los tiempos que corren, en los que el unipersonalismo hace incluso dudar de la vigencia el principio de consentimiento a los impuestos: el clásico «*no taxation without representation*»). En ambos planos, en cierto modo, da la penosa impresión de que han ido abandonándose los esfuerzos por lograr una justa composición de intereses en favor de la imposición.

Así, la inclinación sutil en la apuesta por mecanismos que prácticamente funcionen por sí solos, o la ejecución mecánica de actos sin llegar a ser consciente del alcance de los mismos, a largo plazo, incrementan la susceptibilidad de automatización del campo tributario, e incluso del uso de la inteligencia artificial, desplazándose progresivamente a los operadores humanos.

Ahora bien, cuando deliberadamente los contribuyentes son conducidos a un entorno en el que la autonomía de la voluntad en la toma de decisiones tributarias se minimiza cada vez más, limitándose sus opciones, no cabe permanecer impasibles.

Una fiscalidad que ha ido imponiendo cortapisas para asegurar la recaudación con base en el anterior modelo anti-crisis puede que no sea la más conveniente para afrontar colectivamente la desaceleración económica. No está de más recordar que la confianza es un elemento básico para el buen funcionamiento de las instituciones, incluidos los gobiernos, los mercados, las empresas y la sociedad en general⁴. Restaurarla discriminando positivamente a los ciudadanos socialmente responsables es una buena propuesta⁵. La moral tributaria, tan en boga⁶, no afecta sólo a pagar o no pagar tributos, sino también a la forma en que estos se pagan, inevitablemente ligada a cómo se exigen.

3 Vanistendael, F.: «What Does the Weather Have to Do with Tax Systems?», en Hoyos Jiménez, C.; García Novoa, C.; Fernández Cartagena, J. (Directores): *Nueva fiscalidad - Estudios en homenaje a Jacques Malherbe*, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Bogotá, 2017, p. 193.

4 OCDE: *OECD Business and Finance Outlook 2019. Strengthening Trust in Business*, OCDE, París, 2019, doi: 10.1787/26172577 [último acceso 10 de septiembre de 2019].

5 Durán-Sindreu Buxadé, A.: «Por una fiscalidad socialmente responsable», *Taxlandia*, 9 de Julio de 2019, <https://www.politica-fiscal.es/antonio-duran-sindreu/por-una-fiscalidad-socialmente-responsable> [último acceso 10 de septiembre de 2019]

6 OCDE: *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD, París, 2019. La OCDE ha analizado los resultados de una encuesta sobre la percepción empresarial a la hora de pagar tributos. Para más información puede consultarse este enlace: http://www.oecd.org/tax/tax-morale-f3d8ea10-en.htm?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=Read%20More&utm_campaign=Tax%20News%20Alert%2005-09-2019&utm_term=demo