

Sobre la reforma fiscal

JULIO
BANACLOCHE

Se podría decir que en mayo de 1993 no es posible hacer una valoración de una reforma fiscal que, de hecho, se empezó a aplicar en 1992 y que afecta a los impuestos fundamentales del sistema: el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre el Valor Añadido, el Impuesto sobre el Patrimonio y los Impuestos Especiales. Pero tal apreciación no es del todo exacta si se atiende al contenido de tales modificaciones que difícilmente se podrían considerar en su conjunto como lo que se conoce por reforma fiscal.

Una reforma fiscal supone un cambio sustancial del sistema de tributación, determina un cambio de modelo fiscal y entraña un cambio evidente en la gestión. Frecuentemente estos cambios determinan una ruptura con una situación preexistente lo que conlleva, a su vez, que se den las circunstancias económicas y, sobre todo, sociales que reclamen y acepten sin rechazo el nuevo cuadro de exigencias tributarias y de gestión de las mismas,

Lo que ha ocurrido en la fiscalidad española desde junio de 1991 a diciembre de 1992 *no se puede identificar con tal concepto de reforma*. Las leyes aprobadas no cambian el modelo fiscal, sino que, partiendo de lo que existía, lo rectifican unas veces por razones meramente recaudatorias, otras por imposición de la tributación armonizada en la Comunidad Económica Europea y otras, en fin, por un intento de coordinación interna, como ha ocurrido con las modificaciones en el Impuesto sobre Sociedades. Como esto es así *tampoco se daban las circunstancias económicas y sociales* que reclamaban las variaciones intro-

*«Lo que ha ocurrido
en la fiscalidad española
desde junio de 1991 a
diciembre de 1992
no se puede identificar con tal
concepto de reforma.»*



ducidas. De hecho, la Escala de Tipos del Impuesto sobre la Renta que se aprobó con la ley 18/1991, con indicación expresa en la misma sobre su reducción paulatina, se vio modificada en julio de 1992 en el sentido inverso. No se diga otra cosa de los incumplidos mandatos al Gobierno para presentar un proyecto de ley del Impuesto sobre Sociedades o un Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

La Sociedad sí venía reclamando una reforma, pero no los cambios que se han producido. Quería leyes más claras, comprensibles, integradas, y se han aprobado leyes largas, de difícil comprensión y con desarrollos reglamentarios complejos, sin que se hayan eliminado los regímenes especiales derivados de leyes anteriores. Así ocurre con la Ley de Tasas y Precios Públicos que daba a una transmisión onerosa los efectos tributarios de una donación; o con la ley de Activos Financieros que incorpora todas las peculiaridades de los rendimientos implícitos; o con la ley de Mercado de Valores que determina el gravamen propio de la venta de inmuebles a ciertas enajenaciones de valores; o con la ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito que contiene la regulación del régimen fiscal del arrendamiento financiero. Leyes y Reales Decretos-Leyes permanecen desde el pasado con regulaciones de las que se puede dudar su vigencia y que, en todo caso, introducen un grave punto de inseguridad jurídica en el sistema tributario. Todo lo contrario de lo que se reclamaba.

Una reforma técnicamente perfecta es inútil si no cuenta con una *Administración Tributaria eficaz* para gestionarla. En tal sentido, se debe reconocer que la creación de Agencia Estatal de la Administración Tributaria ha supuesto una verdadera reforma en la gestión. Pero, desde su nacimiento ha participado de todas las deficiencias que la inutilizan: se ha regulado en normas incluidas en Leyes de Presupuestos con grave riesgo de inconstitucionalidad; se financia con una participación de lo que recaude, lo que, además de crear un agravio en el funcionariado, ha originado un nivel razonable de desconfianza social en cuanto que de recaudar más depende su subsistencia y, en todo caso, los incentivos que percibirán sus empleados; trasladar a un ente público como éste funciones normativas de hecho -instrucciones, circulares, resoluciones- y revisoras -reclamaciones y recursos-, lleva consigo una grave quiebra en el régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Una reforma se caracteriza por su *apoyo social y su vocación de estabilidad*. Los niveles de fraude oficialmente declarados aumentan, el disgusto social se refleja creciente en las encuestas, se eleva el número de recursos y la actuación administrativa ha llevado a que en el Informe del Defensor del Pueblo se hable de arbitrariedad, de coacción, de incumplimientos y de impunidad fáctica. Como es fácil deducir, el sistema tributario de 1991 y sus modificaciones no parecen haberse asentado en la conciencia social. Y si sólo se mirara a la última década se podría comprobar que en ello ha influido también la inestabilidad del sistema que

«Una reforma técnicamente perfecta es inútil si no cuenta con una Administración Tributaria eficaz para gestionarla.»



ha cambiado cada año en leyes de Presupuestos, Ordinarias y Decretos-Leyes y toda clase de normas reglamentarias.

La Jurisprudencia se ha hecho eco de esta situación: no es posible sancionar, se dice, por un fallo ante una legislación cambiante, inabarcable y confusa. La Doctrina ha reclamado Textos Refundidos anuales o un Código de Impuestos como en Francia. No parece exagerada la aspiración: conocer la legislación vigente, tener una cierta seguridad fiscal cuando se decide sobre una inversión duradera, sobre un negocio, sobre un cambio de actividad. Todo ha sido imposible. Los expertos dudan sobre la legislación vigente, la Administración funciona alimentada con Circulares, Resoluciones e Instrucciones que no siempre parecen acordes con la ley.

Ante una situación así es fácil de entender la «angustia fiscal» que viven los contribuyentes españoles. Quizá para analizar tal estado de ánimo convenga revisar brevemente lo ocurrido y proponer algunas alternativas.

La reforma de 1978 Bien podía adelantarse un año el que se indica, puesto que fue en 1977 cuando el Ministro Fernández Ordóñez decidió que había que acabar con la serie de informes para la reforma (libros Verdes de 1973, reforma de Buitrago de 1974, trabajos de verano de 1975, libro Blanco de 1976, Memorándum para la reforma de abril de 1977) y hacerla efectivamente.

El cambio social reclamaba un sistema tributario justo, moderno, democrático. Los niveles de fraude hacían inoperante el esquema fiscal vigente. Había un impulso colectivo hacia el cambio. Y en noviembre de 1977 apareció la ley de Medidas Urgentes con un impuesto rudimentario sobre el patrimonio, el fin del secreto bancario, la nueva regulación del delito fiscal y una amnistía basada en la confianza que luego traicionó la Administración. El lema era: «Diga la verdad y en paz». Muchos confiaron en él y regularizaron. Era el momento cero. Algunos comprobaron que «el Fisco siempre pide un poco más».

Todos los técnicos del Ministerio trabajamos sin descanso para presentar en abril todas las leyes tributarias del nuevo sistema. Se acababa con los anacrónicos impuestos cedulares sobre la renta según su fuente y se implantaba un impuesto sintético, único, real, basado en la verdadera capacidad económica de cada persona; el tipo máximo se situaba en el límite del 45 %; se atendía a la inflación; se fomentaba la inversión y el empleo. Se buscaba la armonización con el Impuesto sobre Sociedades y éste buscaba un apoyo lógico en la contabilidad empresarial. Se racionalizaba el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, alcanzaba niveles redistributivos el Impuesto sobre Sucesiones y se diseñaba un Impuesto sobre el Valor Añadido teóricamente mejor que el de la Comunidad.

El mandato era: leyes cortas (menos 40 artículos), conceptos claros, esquemas lógicos. Y el apoyo era cierto: los

«Los expertos dudan sobre la legislación vigente, la Administración funciona alimentada con Circulares, Resoluciones e Instrucciones que no siempre parecen acordes con la Ley.»



Pactos de la Moncloa aseguraban un camino fácil y enriquecedor en el debate parlamentario. El Gobierno era de UCD, pero el Ministro, el Director General de Tributos, el Secretario General de esta Dirección (Sr. Fernández Marugán) eran de ideología socialista. Basta leer el Diario de Sesiones para comprobar el consenso en la reforma.

Aunque quizá aquí ya haya que empezar a corregir. No hubo reforma porque en 1978 sólo se aprobaron las leyes de tres impuestos; hasta 1980 no llegó otra; en 1985 cambiaron los Impuestos Especiales y se aprobó la tercera versión del Impuesto sobre el Valor Añadido. Hubo que

esperar hasta 1987 para la reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. El rudimentario impuesto sobre el Patrimonio continuó hasta 1991. Nunca llegó a aplicarse la reforma diseñada. Y nunca se aplicó como se diseñó. El año 1985 acabó con toda la racionalidad del Impuesto sobre la Renta, estableció un régimen sancionador que hubo que corregir en la práctica porque llevaba a la infracción objetiva, sin prueba de culpa. La Ley de Activos Financieros rompió la base de sinceridad del sistema creando cauces legales para mantener dinero sin tributación (AFRO y Pagares del Tesoro). Se reguló de nuevo el delito fiscal y un Real Decreto, que establecía un expediente sancionador separado con todas las garantías de audiencia y prueba, se dinamitó cuatro meses después con el Reglamento de la Inspección que otorgaba a ésta toda clase de derechos y facultades, algunas de las cuales acaba de declarar contrarias a la ley el Tribunal Supremo.

Políticamente se dijo que la reforma de 1978 era teóricamente buena, pero inaplicable por falta de medios para su gestión. Pero cuando en 1985 los medios materiales y humanos, la multitud de obligaciones formales impuestas a los contribuyentes, llevaron a la Administración Tributaria a un grado de poder, discrecionalidad e información superior a los de su entorno, se decidió el regreso a un sistema atrasado. Fue el principio del fin, el aviso de la reforma de 1991.

La reforma de 1991 En junio de 1991 se aprobó un cambio en los Impuestos sobre la Renta, sobre Sociedades y sobre el Patrimonio. Había cambiado el esquema: leyes largas, detallistas, no siempre claras (hay un artículo que define la renta regular como la que no es irregular, y en el siguiente se dice que no es renta irregular el rendimiento irregular negativo de actividad...)

El nuevo impuesto sobre la renta ha dejado de ser sintético, cada componente de renta tiene su régimen; la capacidad económica, principio esencial de tributación en un Estado de Derecho, se lesiona constantemente: se limitan los gastos deducibles aunque sean necesarios para obtener los ingresos, todo lo que suma se tiene en cuenta, pero lo que tiene signo negativo queda a compensar en los años futuros. Expresamente se protege el divorcio, de modo que mantener a la propia familia

«El mandato era: leyes cortas (menos 40 artículos), conceptos claros, esquemas lógicos. Y el apoyo era cierto: los Pactos de la Moncloa aseguraban un camino fácil y enriquecedor en el debate parlamentario.»



«El año 1985 acabó con toda la racionalidad del Impuesto sobre la Renta, estableció un régimen sancionado que hubo que corregir en la práctica porque llevaba a la infracción objetiva, sin prueba de culpa.»

durante el matrimonio no supone atribución dividida de renta, mientras que si hay separación judicial o divorcio se puede deducir la pensión compensatoria. En un momento de crecimiento del paro y de atonía inversora desaparece el incentivo fiscal a ambos. Y una estimación objetiva por módulos hace crecer la recaudación sin atender a la realidad de cada contribuyente, en un régimen que no es más racional que las evaluaciones globales de 1957 y al que se empuja en su carácter voluntario con continuas inspecciones a quienes renuncien a su aplicación. A mitad de 1992 cambia (y sube) la tarifa del impuesto.

Una Disposición Adicional de la Ley 18/1991 modifica sustancialmente en Impuesto sobre Sociedades que ha visto cambiado su artículo 26 de redacción (incentivos a la inversión y el empleo) todos los años desde 1979. El Parlamento obliga al Gobierno a presentar un nuevo proyecto de Ley en 1992. Se incumple el mandato. El problema normativo del Impuesto sobre el Patrimonio era un deficiente sistema de valoraciones. La Ley 19/1991 alcanza un grado máximo de irracionalidad estableciendo valores alternativos de los que prevalece el mayor. Hay un criterio de valoración de acciones que hace que el valor de las mismas sea diferente según haya sido o no auditada la empresa, como si ello influyera en la realidad patrimonial de la misma, y determina efectos que, claro, lesionan el principio de la capacidad económica.

La armonización comunitaria obliga a modificar el IVA y los Impuestos Especiales. La Ley 37/1992 que regula aquél es un modelo de confusión e incongruencia provocando un alto grado de inseguridad jurídica. El establecimiento de un tipo reducido no se conjuga con la devolución del IVA soportado diferencial, automática y mensualmente, y ello determina que haya sectores completos con un crédito fiscal incobrable hasta pasado un año, en contra de las propias Directivas y, desde luego, con efectos financieros desastrosos para los afectados. Se aprobó una amnistía que acabara con el fraude mediante un sistema legal de blanqueo de dinero negro (la Deuda Pública Especial). Lo nunca pensable, por la complejidad gananciosa del Sector Público que de tal medida se deduce. Pero el fraude se declara oficialmente estructural (24%) en el IVA y cada año manifiesta la Administración mayor descubrimiento de deudas tributarias no declaradas. Triste orgullo y equivocada autosatisfacción. Descubrir fraude es evidenciar que hay fraude. Y con él, creciente, el rechazo social a un sistema tributario deficiente, desincentivador.

Una alternativa fiscal En estos días los partidos políticos presentan al electorado sus programas en los que, lógicamente, el sistema fiscal tiene una importancia destacada.

En el análisis de tales propuestas parece preciso evitar una premisa de confusión. No es posible decir sin más que bajando los tipos actuales fal-

taran recursos para los gastos que hay que realizar. En los años sesenta un maestro de economistas decía que en España los tipos impositivos eran muy altos porque se declaraba sólo la mitad de la renta. Bajar a tipos racionales no debe llevar a una bajada automática de la recaudación, sino a una reducción del fraude provocado por un sistema de explotación. Por otra parte, es falaz identificar bajada de tipos impositivos marginales con una ideología conservadora. Como se ha dicho, en 1978 hubo consenso parlamentario y orientación socialista desde el Ministerio competente y el tipo marginal era diez puntos porcentuales menos que el actual en el I.R.P.F. Hay, por otra parte, que partir de una realidad contrastada: nuestra

Administración Tributaria es la mejor dotada en competencias y discrecionalidad del mundo occidental. Y los medios materiales y humanos son comparables con los de cualquier otra Hacienda. En 1978 no se pudo aplicar una reforma técnicamente perfecta porque la Administración estaba infradotada. Ahora no existe excusa. Y, en tercer lugar, hay que garantizar la seguridad jurídica del contribuyente porque es el principal apoyo para evitar el rechazo social y el fraude consiguiente. Con leyes cambiantes, confusas y dispersas, con reglamentos que se exceden en su función de desarrollo, con actuaciones administrativas que parten de una irresponsabilidad fáctica y en las que destaca el aspecto represivo sobre el de

servicio público al ciudadano que lo financia, es difícil conseguir el perfeccionamiento técnico del sistema tributario y con él una fiscalidad más justa.

No es asunto de esta colaboración, pero es inevitable recordar que sin una limitación en los gastos públicos, sin una explicación y transparencia en su empleo, sin un riguroso control del fraude en subvenciones y subsidio, no se puede lograr el nivel de colaboración tributaria necesario. No es difícil imaginar que el fraude en el grado fiscal está en paridad al que pueda existir en las contribuciones tributarias. A partir de estas consideraciones se pueden indicar algunas vías de reforma necesaria y urgente.

El Estatuto del contribuyente Es una exigencia perentoria a la vista de la situación actual. Se dice que en Alemania la adaptación del IVA a las Directivas comunitarias ha sido recurrida por inconstitucional por ser confusa la ley. Aquí, entre nosotros, parece que lo inconstitucional sería una ley clara.

Por tanto, sea o no cierta esa referencia, hay que partir de los siguientes puntos básicos:

- El contribuyente tiene derecho a que las leyes tributarias sean claras, coherentes en el sistema y estables en el tiempo.
- Cualquier expediente sancionador debe tramitarse de forma separada a la regularización tributaria y garantizarse en él los trámites de

«Descubrir fraude es evidenciar que hay fraude. Y con él, creciente, el rechazo social a un sistema tributario deficiente, desincentivador.»



«No es posible decir sin más que bajando los tipos actuales faltarán recursos para los gastos que hay que realizar.»

audiencia y prueba, sin que se pueda imponer sanción sin culpa probada.

- No cabe mantener el principio actual de pagar o garantizar antes de recurrir cuando se trate de dilucidar una cuestión de interpretación jurídica.
- La Administración Tributaria abonará de oficio los mismos intereses establecidos para los administrados en caso de retraso en devoluciones o pagos a contribuyentes.
- La responsabilidad de los funcionarios en el incumplimiento de plazos reglamentarios y de trámites obligados o en la propuesta de regularización o sanciones improcedentes no perjudicará los derechos de los contribuyentes (como el de prescripción) y se exigirá de oficio en todo caso, desapareciendo la inútil reclamación en queja que pocos ciudadanos «se atreven» a formular por temer a las consecuencias.

El Impuesto sobre la Renta Espina dorsal del sistema, debe ser un impuesto general, sintético y real. Ello significa que se debe exigir sobre una renta global cierta, sin discriminación de su origen en los rendimientos, admitiendo la deducción de todo gasto necesario para obtener los ingresos en cuanto se justifique documentalmente, sin compensaciones parciales de modo que si la renta es negativa no se exigiría tributación, y con una escala de tipos cuyo marginal no exceda del 45%.

El tratamiento peculiar de la familia lo impone la economía y lo exige la Constitución. En los matrimonios se debe dividir toda la renta por dos y aplicar la escala según el tipo que corresponda a dicha mitad en la tributación conjunta opcional.

Hay que acabar con un sistema de pagos a cuenta que lleva a que a más de siete millones de declarantes haya que devolverles cantidades exigidas de más, por anticipado y reintegradas casi dos años después sin intereses.

El régimen de plusvalías es anacrónico. Toda ganancia generada después de 5 años no debe ser gravada. Para las demás parece preciso establecer un tipo fijo independiente.

La estimación objetiva actual atenta contra la equidad y debe permitir su corrección cuando el contribuyente pueda demostrar que su rendimiento real es inferior al estimado.

El Impuesto sobre Sociedades Ya se viene armonizando con el Impuesto sobre la Renta, pero precisa de variaciones precisas. Unas son coyunturales y urgentes como la actualización de balances o la libertad de amortización. Otras exigen la adecuación de la base imponible a los resultados contables, porque, regulada seriamente la contabilización y la auditoría contable, carece de sentido negar la realidad patrimonial contrastada con la base de cálculo de la imposición.

El régimen de operaciones vinculadas, como toda presunción, distorsiona la realidad del sistema. Por otra parte es claro que su incidencia se debe reconducir sólo a las operaciones con no residentes para evitar trasvases a otro sistema fiscal más favorable. Aun así, cuando se aplique, es ineludible aceptar en todo momento el ajuste bilateral, de modo que si se reconoce un ingreso presunto para una parte haya que aceptar el correspondiente gasto en la otra.

El instituto de la transparencia fiscal era adecuado con una Administración fiscal débil, pero no con la omnipotente que tenemos. O se hace voluntario o se debe suprimir.

«Es falaz identificar bajada de tipos impositivos marginales con una ideología conservadora.»



Incentivos Inversión y empleo son objetivos inaplazables. Hay que volver a incentivar éste y a elevar condicionalmente los porcentajes de deducción para inversiones productivas.

Posiblemente sea un error eximir la creación de nuevas empresas, pero no lo es, sino todo lo contrario, conceder moratorias de impuestos a aquellas empresas de nueva creación, condicionando el régimen o creación de empleo.

No poner en aplicación los planes de ahorro popular, ya previstos, es algo para lo que no se encuentra justificación.

Patrimonio Sus tres funciones (control de titularidades, disminución de las rentas del capital, aumento de la progresividad de la imposición sobre la renta) se han devaluado ante la facultad universal de información fiscal y la existencia de un tributación perfeccionada sobre la renta. Ello obliga a elegir entre su supresión o su mantenimiento con dos modificaciones. Y, además, es preciso:

- Eliminar de la base los patrimonios productivos. Hace unos días se decía que era igualmente productiva una inversión en Letras del Tesoro (que financia la construcción de autovías, se mantuvo) que un patrimonio de una empresa individual. Parece insostenible el argumento cuando es claro el descontrol del gasto público.
- Llevar a un régimen de valoraciones coherente y actualizado al período de aplicación del impuesto. Se trata de conseguir una verdadera ley de valoraciones, aplicable incluso a efectos expropiátenos. Y con rechazo pleno a valores alternativos para un mismo bien.

Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales La modernidad reclama su supresión y conversión en tasas registrales. Con ello desaparecería también el deficiente concepto de «valor real».

Mantener un gravamen sobre títulos, honores y grandezas es anacrónico y no refleja exigencia alguna sobre la capacidad económica para contribuir.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones Siendo el impuesto redistributivo por excelencia se debe mantener, pero parece preciso mejorar el sistema

«El contribuyente tiene derecho a que las leyes tributarias sean claras, coherentes en el sistema y estables en el tiempo.»

de valoraciones e incorporar la exención para las transmisiones de empresas familiares.

Los impuestos armonizados Es poco el margen de maniobra que permiten las Directivas en los Impuestos Especiales y en el IVA. Aun así, en este último de aplicación generalizada, es urgente una nueva ley más clara. La de ahora es incomprensible, incluso para los expertos, según se ha denunciado.

- Por otra parte, la estructura de tipos impositivos reducidos para productos y servicios de primera necesidad provoca devoluciones permanentes que deben obligar a la efectividad de las mismas mes a mes.
- La reducción de la base imponible de las ayudas agrícolas parece obligada. No hacerlo, no sólo las inutiliza en su fin, sino que provoca un ingreso injustificado para el Fisco.