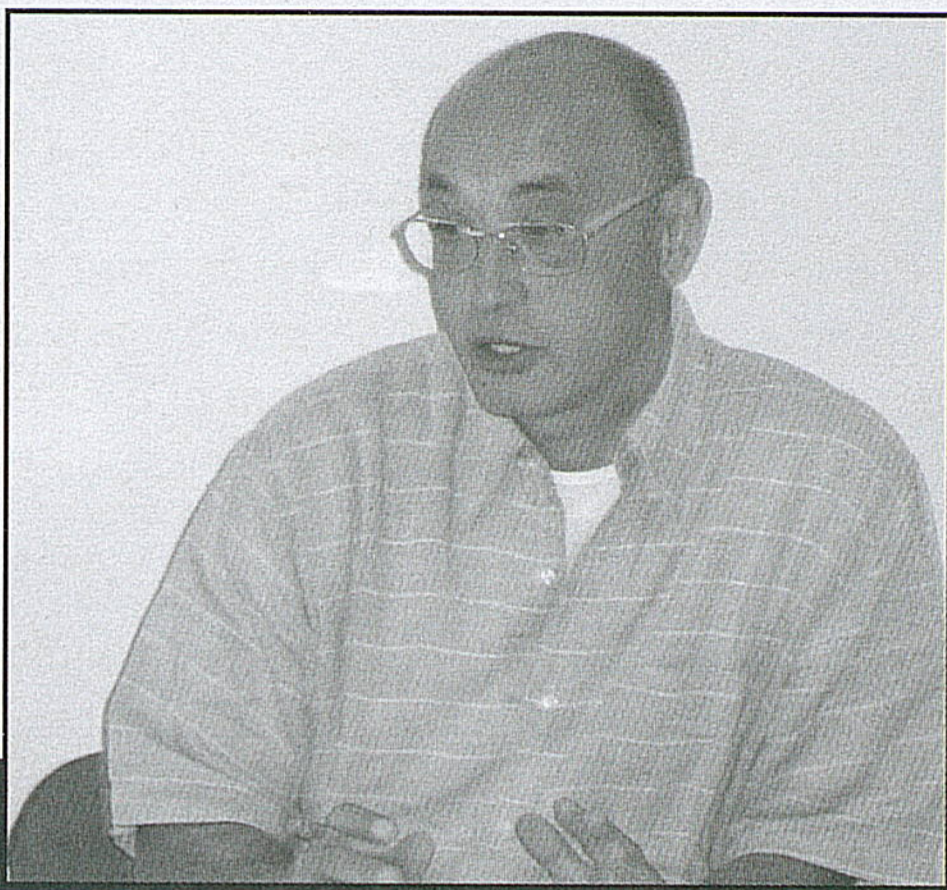


La fiscalitat més enllà del model fiscal



Francesc Bonet i Casas

Introducció

Usualment quan es parla de model fiscal s'acostuma a centrar la discussió a valorar els avantatges i inconvenients de la tributació directa o indirecta, el pes específic de la recaptació de cada impost dins del total d'ingressos de l'Estat i la utilització d'aquests ingressos com a eina o instrument de política econòmica i social.

En aquesta ponència no intento reflexionar si és millor la tributació directa o la indirecta sinó posar en relleu alguns aspectes de la tributació que són aplicables tant a la tributació directa com a la indirecta i també a les taxes; també evitaré insistir en els principis tributaris habitualment recurrents de la capacitat econòmica, igualtat, equitat, progressivitat, etc., i sí en qüestions més pràctiques i reals de la situació andorrana actual i del futur més immediat.

La situació actual es caracteritza per una novetat de textos legals i reglamentaris en matèria tributària, i cal tenir la cura suficient per evitar posar l'obligat tributar en un sentiment d'incertesa davant una situació amb la qual haurà de viure i conviure i que l'afecta tant econòmicament com en temps de dedicació en tràmits administratius.

Sovint en el debat polític se senten propostes sobre l'eliminació de figures tributàries, i si s'observa els països de l'entorn europeu, les alternances en el poder no provoquen en cap cas modificacions legislatives de ruptura amb el sistema tributar establert sinó que únicament es modifiquen o retoquen aquells aspectes de la legislació tributària d'acord amb el programa electoral proposat o per a una utilització dels tributs com a instrument de política econòmica i social d'acord amb

l'escala de valors que cada partit polític té i defensa, i en tot cas s'eliminen figures tributàries per incorporar-les de forma consolidada o compilada en altres textos legislatius.

Es podria dir doncs que l'estructura tributària d'un país, una vegada establert el model o el marc tributari, és de general acceptació política, però a Andorra és un debat que resta encara obert, ja que és evident que no s'ha desenvolupat del tot un model tributari i que la discussió política és en la creació de les noves figures d'imposició tributària.

És per aquest motiu que en aquesta ponència no vull exposar la necessitat, els avantatges o els inconvenients de la implementació de tributs que encara no existeixen al nostre país, sinó reflexionar sobre certes qüestions de la vida pràctica del contribuent que s'han de tenir en compte més enllà del model fiscal que s'adopti.

Finalment i per acabar, voldria posar en relleu, com a anècdota, la diferència existent entre la Constitució espanyola (CE) i la Constitució andorrana (CA) en matèria d'hisenda pública.

L'article 37 de la CA, repetint el que va ser establert l'any 1989 en el Codi de l'Administració, en l'article 3, preveu la contribució de les persones físiques i jurídiques andorranes mitjançant un sistema que reflecteixi els principis generals tributaris, de forma similar o anàloga al que preveu l'apartat 1 de l'article 31 de la CE. Però l'article 31 de la CE va més enllà, quan obliga, en l'apartat 2, el govern de l'Estat espanyol a "gastar mitjançant una assignació equitativa dels recursos públics, programant i executant la despesa sota els criteris d'eficiència i economia".

Una norma similar en l'ordenament jurídic andorrà sobre com s'han de gastar els cabals públics, amb independència de les previsions contingudes en la Llei de pressupostos, es pot trobar en l'article 5 del Codi de l'Administració, que preveu: "Les administracions públiques limitaran llur activitat als serveis essencials per a la comunitat, procurant en qualsevol cas que llur gestió, quan sigui possible i no impliqui l'exercici de funcions d'autoritat, es porti a terme mitjançant fórmules de gestió indirecta".

Acabada aquesta introducció, faig referència a continuació a una sèrie de reflexions sobre principis o consideracions que cal tenir en compte en el desenvolupament d'un sistema tributari, amb independència que els tributs siguin de naturalesa directa, indirecta o bé siguin taxes.

La seguretat jurídica del contribuent. Les reclamacions i recursos

Adés he fet referència que molt rarament les alternances polítiques en el poder suposen una ruptura del sistema tributari establert, sinó que el mot més habitual

emprat en el debat polític referent als tributs és *reforma*. I ço és així perquè en un sistema tributari cada cop més fonamentat en la pràctica de les autoliquidacions i/o declaracions-liquidacions, els polítics saben que canviar els hàbits dels contribuents suposa generar-los incertesa i complicacions administratives.

El contribuent sap que existeixen uns principis constitucionals que suposen el gran marc jurídic tributari, però també sap que el procediment per a la liquidació tributària suposa una constant relació amb les administracions públiques i que aquestes relacions estan basades en normes escrites substantives dins de la branca del dret administratiu.

Sovint es comenta que el parlamentarisme anglès va néixer sota l'expressió *no hi ha contribució sense representació*, que traduïda a una expressió més plànera podria ser *si pago impuestos vull saber si el que pago és correcte legalment i quantitativa, i si l'administració pública quan em demana que pagui vull saber si puc oposar-m'hi i reclamar*.

Atès que impostos i taxes recauen sobre fets generadors (normalment coneguts com a *fet imposable*) de diferent naturalesa i abast, i cadascun dels tributs té una reserva legal que el regula, altres països han adoptat el sistema de legislar en un text separat un conjunt de mesures de garantia del contribuent, conegut vulgarment com a *estatut del contribuent*.

Així, per exemple, l'espanyola Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente, de l'any 1998, en què en 37 articles agrupats en 8 capítols s'indica:

Capítol I. Principis generals i drets dels contribuents.

Capítol II. Informació i assistència en el compliment de les obligacions tributàries.

Capítol III. Devolucions i reemborsaments.

Capítol IV. Drets i garanties en els procediments tributaris.

Capítol V. Drets i garanties en el procediment d'inspecció.

Capítol VI. Drets i garanties en el procediment de recaptació.

Capítol VII. Drets i garanties en el procediment sancionador.

Capítol VIII. Recursos i reclamacions.

Es pretén que aquest text de drets, garanties i procediments sigui d'aplicació universal a tots als tributs amb independència que la llei que dóna suport a cadascun d'ells pugui complementar sense contradir aquesta llei de drets, garanties i procediment, ja que si bé és obvi que la llei creadora de cada tribut pot establir el seu propi sistema de procediment de recurs, crec que seria més adient, sobretot a Andorra, poder gaudir d'un text bàsic, l'anomenat *estatut del contribuent*, que unificés els criteris que han de regir les relacions entre els contribuents i les administracions públiques.

A Andorra cada vegada és més freqüent la consulta a professionals sobre la regularitat legal en l'import de la quota tributària i en els procediments de comprovació de valors, és a dir el procediment de recurs davant les administracions públiques.

Llevat error o omissió, únicament el reglament de la Llei sobre l'impost de transmissions patrimonials immobiliàries (ITP) té detallat el sistema de procediment del recurs, i molt parcialment el projecte de Llei de l'impost sobre les plusvàlues en les transmissions patrimonials immobiliàries conté la previsió de poder proposar la pericial contradictòria en cas de comprovació de valors; per tant, els recursos en matèria tributària en referència als altres impostos han de registrar-se en general per l'article 72 de la Llei de bases de l'ordenament tributari, de l'any 1996, que remet al sistema establert pel Codi de l'Administració.

Considero que aquesta remissió al Codi de l'Administració entorpeix l'agilitat del sistema de reclamacions i recursos i pot vulnerar els drets i la seguretat jurídica dels contribuents, tal com s'exposa en els propers apartats.

La durada del procediment del recurs administratiu en matèria tributària

Com he expressat adés, a Andorra cada vegada és més freqüent la consulta sobre l'import de la quota tributària i la comprovació de valors.

Professionalment he defensat l'únic cas fins ara conegut amb sentència ferma de la sala administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andorra amb relació a un recurs contra la comprovació de valors dins del marc de la Llei de l'ITP.

Crec que no pot ser admissible que transcorrin tres anys i quatre mesos des del moment en què es va efectuar la transmissió immobiliària, o fet generador del tribut, fins a recaure la sentència de la sala administrativa, és a dir fins al moment en què el contribuent tingui coneixement si ha de pagar o no el tribut.

La més elemental seguretat en el tràfic mercantil i el principi constitucional de gaudir d'un judici de durada raonable, tot i que la via jurisdiccional va ser la més ràpida, han de motivar una reforma profunda en el sistema del recurs administratiu en matèria tributària, i per tant no puc deixar de criticar que el nou reglament d'aplicació de la Llei de l'ITP, en el seu article 10, hagi augmentat el període de què gaudeix l'administració pública per comprovar valors fins a tres anys després del fet generador davant el període d'un any previst en el reglament derogat.

El procediment en primera instància davant els tribunals econòmics i administratius (TEA) a Espanya no té habitualment una durada superior a sis mesos després d'haver-se iniciat.

El silenci administratiu en el dret tributari

He exposat adés que llevat que la llei de cada tribut expressi el sistema de procediment del recurs, s'ha de tenir en compte la remissió que fa la Llei de bases de l'ordenament tributari al Codi de l'Administració, i en aquest cas ens trobem davant les previsions de l'article 40 del Codi pel que fa a rebutjar la petició de l'interessat si l'administració pública no contesta en el termini de dos mesos (silenci negatiu).

Considerant que no hi ha previsions específiques en cap de les lleis tributàries vigents en l'actualitat respecte del termini de temps de què gaudeix l'administració pública per donar resposta a una queixa, reclamació o recurs del contribuent en matèria tributària, cal considerar que transcorregut el termini de dos mesos sense obtenir resposta, el contribuent haurà de presentar el corresponent recurs d'alçada o acudir a la via jurisdiccional, segons el cas.

Considero, doncs, amb clara connexió amb l'exposat en l'apartat precedent, que cal regular els terminis de resposta de l'administració pública en matèria de recursos tributaris i considerar la caducitat de l'expedient en cas de no obtenir resposta, ja que considerar valor positiu el silenci administratiu en recursos tributaris podria donar lloc a l'arbitrarietat, tot i que alguna doctrina administrativa s'inclina favorablement a considerar el silenci administratiu com a favorable al contribuent.

La doble imposició internacional

A vegades, dins del debat polític o social, s'ha sentit que existeix el conveni de doble imposició internacional elaborat per l'OCDE.

Cal dir que no existeix tal conveni com a instrument multilateral al qual els països puguin adherir-se.

El comitè d'afers fiscals de l'OCDE va treballar sobre la matèria de la doble imposició internacional realitzant un primer informe, el 25 de febrer del 1955, que va acabar en la proposta d'un model de convenció, el 30 de juliol del 1963, que posteriorment s'ha anat complementant i reformant segons les exigències de l'evolució econòmica, i que únicament té la intenció de ser una guia per homogeneïtzar els convenis bilaterals entre països quan es trobin davant la tasca de negociar un conveni de doble imposició.

Reflexionem solament que aquest model de convenció no s'aplica a totes les imposicions directes i que es fa molt èmfasi que en el moment de negociar es comprovin que el fet generador, la base imposable, els fets no subjectes a imposició i deduccions siguin similars, més enllà de considerar únicament el nom que cada país doni a l'impost la doble imposició internacional del qual es negocia.

La doble imposició interna i/o l'excés en la càrrega tributària

La doble imposició interna es produeix quan un mateix fet econòmic està previst com a fet generador en dues o més lleis tributàries i que recaigui habitualment la quota tributària a liquidar en un mateix subjecte passiu, cosa que es corregeix usualment amb rectificacions que són deduïbles de la quota íntegra.

Mentre que la doble imposició internacional és un tema subjecte a negociació entre països, la doble imposició interna pot ser i ha de ser evitada en les comissions adients dins del tràmit parlamentari en el moment d'anàlisi dels projectes i les proposicions de llei.

Encara que no es compleixin tots els requisits per ser considerat un cas pur o típic des d'un punt de vista doctrinal de doble imposició interna, voldria palesar un exemple concret comparant :

Art. 1, apartat 1, de la modificació de la Llei de l'ITP.

Art. 3, apartat 1, del projecte de llei sobre les plusvàlues immobiliàries.

Art. 26, apartat 1, del projecte de llei de la comptabilitat dels empresaris.

Com a exemple, suposem una societat mercantil que té més del 50% de l'actiu en béns immobles i un nou soci pretén adquirir el 20% de la societat. La societat, per determinar el valor de les accions, procedeix a una actualització del valor dels actius que estaria sotmesa a una taxa prevista del 3% sobre la reserva de revaloració, segons s'indica en l'article 26 del projecte de llei de la comptabilitat de les empreses.

Posteriorment es realitza la compravenda de les accions, que segons la Llei de l'ITP, estarà subjecta a un tipus de gravamen del 4% òbviament sobre el valor regularitzat prèviament i subjecte encara al procediment de comprovació de valors, i si es dona el cas que els béns immobles no tenen una antiguitat superior a 15 anys, serà d'aplicació també l'article 3 del projecte de llei sobre les plusvàlues segons els tipus de gravàmens indicats en l'article 9 de l'esmentat projecte de llei.

Així, un mateix fet econòmic com la compravenda del 20% de les accions d'una societat mercantil que tingui més d'un 50% dels actius en béns immobiliaris està previst com a fet generador tributari en una llei i en dos projectes de llei, tot i que és evident que el subjecte passiu del tribut ITP és el comprador, mentre que el subjecte passiu dels altres dos tributs seria la societat i el soci venedor.

Seguint l'exemple anterior, es podrien trobar defensors de l'existència simultània de l'aplicació de tres tributs diferents argumentant que un grava la plusvàlua, l'altre impost grava l'únic fet de transmetre les accions i el tercer la revaloració d'actius, i que per tant es tracta de tres fets generadors diferents i que el gravamen recau sobre diferents subjectes passius. Però si a Andorra existissin l'impost sobre la renda de les persones físiques o sobre la renda de societats, aquestes liquida-

cions tributàries haurien de ser deduïbles de la quota íntegra d'aquests darrers impostos, per evitar una doble imposició interna.

Quantificant l'exemple anterior en un càlcul senzill, suposant que els béns immobles de la societat s'han revalorat d'un milió d'euros a dos milions, resulta que el total d'impostos que haurien de pagar els diferents subjectes passius pel mateix fet econòmic de la compravenda del 20% de les accions de la societat ascendeix aproximadament a 146.000 euros si l'antiguitat dels béns immobles està compresa entre cinc i set anys.

Un altre exemple d'excés en la càrrega tributària consisteix en els impostos comunals sobre l'activitat mercantil (abans, comerç i indústria), en què és freqüent que es tributi dins d'un mateix espai físic empresarial ó local de negoci per les diferents activitats que el subjecte passiu ha declarat i que sovint no porta a terme.

Aquesta situació obligarà a tenir cura en el moment de redactar l'objecte social de les societats mercantils, ja que l'article 6 del projecte de Llei de societats anònimes i de responsabilitat limitada preveu que "els estatuts han de determinar amb precisió totes les activitats que integren l'objecte de la societat".

L'analogia i interpretació entre diferents lleis

Cal evitar que diferents lleis tributàries que tenen per objecte gravar un fet econòmic similar desenvolupin normes que puguin ser contradictòries entre elles o bé que un supòsit estigui expressat en una llei i en altres lleis no se'n faci cap menció, ja que aquesta situació haurà de ser corregida per la jurisprudència.

Comparant, per exemple, l'article 5 del nou text de la Llei de modificació de l'ITP amb l'article 18 del projecte de Llei de plusvàlues, s'observa que en la primera se sanciona realitzar la transmissió d'un bé que comprovat posteriorment per l'administració en resulti una diferència superior al 50% si és un immoble edificat i superior al 100% si es tracta de terrenys, mentre que en la llei de plusvàlues no s'estableix cap diferència respecte que el bé immoble subjecte a impost sigui o no edificat, ja que se sanciona deixar d'ingressar els valors comprovats quan superin el 50%.

Una altra situació que donarà lloc a la interpretació judicial consisteix en l'anàlisi de l'article 5 de la Llei de modificació de l'ITP, que estableix sancions quan la comprovació de valors supera el 50% en cas d'edificacions i 100% en cas de terrenys, i resta el dubte de saber si les comprovacions de valors inferiors a aquests percentatges estan lliures de liquidacions complementàries.

I finalment, per acabar amb una anàlisi del mateix article, no s'especifica qui és el responsable de la infracció i per tant no se sap si la sanció recaurà sobre el venedor o el comprador.

La sanció penal i administrativa de les infraccions tributàries

En la majoria de països del nostre entorn és comú que en el Codi penal s'inclouï un capítol dedicat als delictes contra la hisenda pública i la seguretat social que engloba tant les defraudacions tributàries com els anomenats delictes comptables (portar dos comptabilitats, no realitzar apunts comptables, falsejar la comptabilitat, etc.).

En el nostre nou Codi penal no existeixen previsions d'aquest tipus, llevat dels delictes contra la seguretat social; únicament hi ha referències al falsejament de comptes socials (art. 238), però sempre que el perjudici que es causi sigui a particulars, o bé per determinar si una fallida és delictiva (art. 221), i únicament apareix l'article 248 en referència expressa al frau fiscal en l'impost sobre les rendes de l'estalvi.

El legislador andorrà en les noves lleis tributàries i econòmiques s'inclina per castigar les infraccions tributàries per la via administrativa, i cal ser molt precís en absència d'una tipificació penal de la infracció pel que fa a la conducta i al subjecte responsable.

Dues consideracions pràctiques per finalitzar

Seria convenient unificar el sistema de codificació de les empreses i societats de forma que un mateix número d'identificació servís per a tota l'administració pública, ja que actualment les societats tenen un número en el registre de societats diferent del número de registre tributari, que a l'ensem és diferent del número com a cotitzant en la seguretat social.

I la darrera consideració per a una millor relació entre l'administració pública i el contribuent hauria de consistir en la creació d'un departament específic en l'administració pública, tant del Govern com la comunal, que assumís l'àrea referent a la tributació, i que els rebuts de liquidació continguin el màxim detall possible.

Conclusió

Més enllà del model fiscal i dels principis constitucionals de política tributària, els tributs formen part de la vida quotidiana del contribuent, que ha de dedicar temps i esforços per comprendre aquesta especial relació amb les administracions públiques.

Una vegada establert o desenvolupat el model tributari, el pagament dels tributs es converteix en una rutina a la qual és necessari dotar de seguretat jurídica, que cobreixi principalment la seguretat econòmica en referència a la quantia a liquidar i els procediments de reclamacions, que han de ser de ràpida tramitació.

S'haurà de ser molt curós pel que fa a la doble imposició interna a mesura que

es desenvolupi el sistema tributari i evitar l'excés en la càrrega tributària sobre un mateix fet econòmic, ja que podria malmetre la competitivitat-preu del nostre país.

I finalment, procurar que les lleis tributàries tinguin una estructura de redacció lògica, evitant remissions constants a altres parts de l'articulat, i, quan es facin reformes, com la recent Llei de modificació de l'ITP, realitzar la proposta en un text refós.

Francesc Bonet i Casas
Advocat i economista