

## **Técnica fiscal en España y su repercusión en los impuestos**

*Sorprende al autor el descubrir en puntos concretos de nuestro sistema fiscal un contraste importante entre los criterios legales y las prácticas de recaudación. Avala sus afirmaciones con un muestreo directo de opiniones.*

Técnica fiscal es el arte de llevar a la práctica la teoría del impuesto»<sup>(1)</sup>. La realización de los objetivos fiscales, tal como se exponen en la legislación fiscal española, se ve fuertemente afectada por los defectos de organización, jurídicos y administrativos de las técnicas impositivas. Expertos del sistema fiscal español, están de acuerdo en que entre la tasa fiscal fijada legalmente y la aplicada prácticamente, existe una grotesca oposición; la «objetivación» o «distribución» mediante la evaluación global y otras medidas semejantes, demuestran que la imposibilidad de aplicación del derecho fiscal existente, ha sido incluso reconocido por la misma Administración Pública. Un destacado jurista fiscal se queja, desde hace años, de la desnaturalización de que han sido objeto aquellos impuestos, cuya medición estaba orientada originariamente según el principio de la capacidad de rendimiento, como consecuencia de las «burdas» simplificaciones, encubiertas en las denominadas medidas de técnica fiscal<sup>(2)</sup>.

Partiendo de este dilema, ampliamente conocido, se intenta analizar aquí, no el cómo debiera ser el sistema tributario español de acuerdo con la legislación fiscal, sino cuáles son los efectos económicos y sociales del sistema con que de hecho se encuentra el contribuyente español en la realidad, examinando sus consecuencias económicas, políticas y sociales. Por consiguiente, no interesa aquí, quizás, tanto la discrepancia entre legislación y práctica fiscal —aunque éste hubiera sido también un punto legítimo de partida para una crítica—, sino más bien el grado de conflicto entre la imposición fiscal actualmente practicada y determinados objetivos fundamentales de la política económica y social que acostumbra a fijarse normalmente un moderno Estado. En primer lugar, se ha de examinar, sin perjuicios, si alguno de los impuestos que actualmente se aplican, como por ejemplo, el Impuesto sobre Rendimientos de Trabajo, el Impuesto General sobre las Rentas de Sociedades y demás entidades Jurídicas y el Impuesto sobre Actividades y Beneficios Comerciales e Industriales, así como el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas, merecen en su forma actual tal denominación, o si, como consecuencia de la «contextura de la técnica impositiva», difieren ya desde la misma

---

\* Dr. Rer. pol., Asistente del Prof. Sr. Schmölders en el Seminario de Ciencia Financiera de la Univ. de Colonia. Traducido del alemán por Santiago García Echevarría, Dr. rer. pol.

<sup>1</sup> G. Schmölders, *Teoría General del Impuesto*, Madrid, 1962, pág. 69.

<sup>2</sup> Así, Fernando Sainz de Bujanda, entre otros, en *La gran paradoja de la Ley General Tributaria*, en *Rev. de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 54 (1964), págs. 260 y sigs.

base y, con ello, en su carácter y consecuencias, en forma fundamental, de lo pretendido. Incluso, aun cuando se pudiera confirmar esta última suposición, un tal análisis de los efectos pudiera llevar a la conclusión de que el sistema fiscal, en su actual configuración de «contraria a la ley», es compatible con determinados objetivos económicos y sociales. Este conocimiento no facultará, sin más a la Ciencia de la Hacienda para hacer un juicio de valor sobre el sistema existente; pues esta ciencia de por sí no se encuentra en la situación de suministrar ninguna pauta valorativa, sino que solamente puede aclarar los conflictos existentes entre los objetivos o bien señalar su compatibilidad.

Fijémonos primeramente en la localización de algunos de los principales impuestos. La técnica fiscal española recurre, por falta de posibilidades para una determinación exacta de la base impositiva de los impuestos, de forma muy amplia a los cálculos aproximativos de la deuda fiscal mediante módulos, índices y signos externos. Así se toman como base de medida para el impuesto sobre rendimientos del trabajo personal en las profesiones liberales, en el impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, características de gastos tales como el número de sirvientes, automóviles, posesión de una casa de campo, así como otras señales que puedan informar sobre el rendimiento de las fuentes de ingresos: número de trabajadores, parque de maquinaria, volumen de ventas, propiedad rural o urbana. A veces se limita la clasificación a un cálculo «grosso modo» por parte de los colegas profesionales, quienes poseen un conocimiento más completo de las situaciones del imponente, tal como se realiza para la evaluación global. En parte, y esto tiene validez tanto para el impuesto de actividades comerciales industriales como para el impuesto sobre las rentas de sociedades y para el impuesto de tráfico de empresas, se aplican procedimientos establecidos a base de estudios profundos de la estructura de costes del sector correspondiente, con el consiguiente elevado gasto administrativo y todo ello persiguiendo el objetivo de conseguir de una combinación de características exteriores visibles, la base fiscal, en estos casos el ingreso o el volumen de ventas.

Casi nadie afirma que la estimación a base de los signos exteriores visibles coincida, de forma exacta con la base de medición que en principio se propuso (ingresos, rendimientos o volumen de ventas); frecuentemente se defiende, sin embargo, la tesis de que una técnica de cálculo cuidadosa, puede llevar a efectos prácticos, a una realización suficiente de la idea fiscal original. Sin embargo, aquí es donde se pueden poner muy en duda estas afirmaciones, las cuales queremos subrayar por un lado, mediante el análisis de los mismos signos externos y, por otro, por las afirmaciones de una muestra representativa del mundo de negocios español.

Al considerar los signos representativos del gasto, es fácil entender sus límites: el contribuyente cuyo gasto se materialice menos en signos externos vinculados al lugar donde está censado, como serían vivienda, servicio y vehículos, y más en consumos no localizables, como serían los viajes, goza de una ventaja fiscal importante en comparación con los conciudadanos del mismo nivel de ingresos pero de vida más sedentaria. Lo mismo se puede decir por lo que respecta al ahorrador, al acaparador, al coleccionista de joyas y obras de arte.

Incluso ni siquiera se puede admitir un mayor grado de aproximación a la imposición fiscal practicada en la industria también, sobre la base de

los indicios exteriores (parque de maquinaria, dimensión de la plantilla de trabajo). El cálculo de evaluación a base de los signos visibles en una visita a la empresa, se basa en el mejor de los casos, en la dimensión de la «capacidad de producción»; un control fiscal que quiera determinar el grado de utilización de la capacidad y, consiguientemente, una aproximación a la magnitud «volumen de ventas», debiera controlar, por lo menos, una vez por semana y sería, por tanto, prohibitivo por su coste; piénsese a título de ejemplo en las empresas que trabajan en varios turnos. Además, se ha de considerar que en un país como España, en un rápido proceso de desarrollo, pero aún caracterizado por formas tradicionales, el número de obreros, cuando se toma por su significación a efectos de control fiscal tiene una correlación muy floja con la producción real de una empresa. Las diferencias en el grado de modernización y en la productividad del trabajo entre las empresas tradicionales y progresistas de un sector, son tan notables que sobre esta base se valoriza muy por bajo la producción de las empresas viejas, mientras que se sobrevalora considerablemente la de las modernas. Además, se ha de añadir, que la variable «rentabilidad» no tiene por qué manifestarse en la modernidad de la maquinaria; ni siquiera es un indicio exterior que se pueda considerar de alguna forma representativo.

Si aparecen ya tales objeciones en la estimación de la magnitud «volumen de ventas» a base de los signos externos, cuánto más inapropiados serán estos signos para la determinación de las magnitudes residuales: «ingresos» o «rendimiento neto», las cuales se deducen como diferencia entre el rendimiento bruto y gasto. No es necesario señalar que en una economía moderna dos empresas de la misma dimensión y del mismo sector pueden diferenciarse notablemente en su situación de beneficios. Oscilaciones de la variación de la participación del beneficio en el volumen de ventas se dan entre 0 por 100 y 20 por 100, lo cual no sería extraño, incluso en una misma empresa, dentro de un intervalo de tiempo de varios años. En una economía progresista de carácter suprarregional resulta mucho más inexacto deducir el beneficio a partir de la capacidad de producción que en una economía, en parte, aún gremial, en la que los costes, el precio y la demanda permanecen constantes durante varias décadas y en la que no existen competencias que diferencien las alteraciones de ingresos entre empresas industriales semejantes.

La irrelevancia de los actualmente urgentes en España «impuestos sobre rendimientos» en orden a la determinación de la base fiscal prevista, apenas se puede mostrar de forma más clara que en las contestaciones que se obtuvieron en una muestra de personas activas por cuenta propia<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Las cifras que se analizan proceden de una investigación realizada en España por el *Departamento de Investigación para Economía Social Empírica*, de la Universidad de Colonia (Prof. Schmölders), con la ayuda de la Fundación *Volkswagen*, en el mes de octubre de 1965. La encuesta realizada con la colaboración de *Data, S. A.*, abarca una muestra representativa de la población urbana masculina (1.023 personas). Se trata de un muestreo desproporcional, en el que se encuentran representados los distintos grupos profesionales con diferentes cuotas. Los cuadros reproducidos en este artículo contienen resultados ponderados, siempre que se agregan diversos grupos profesionales, para que la información sea representativa de la población urbana española.

CUADRO 1

ESPAÑA, 1965  
PERSONAS ACTIVAS  
POR CUENTA PROPIA

*Relación entre carga fiscal e ingresos en España*

Pregunta 34: "Los negocios no van todos los años igualmente bien. Cuando en un año sus ingresos son, por ejemplo, un 10 por 100 menos que los del año pasado, ¿lo que usted paga a Hacienda es aproximadamente lo mismo, o se reduce algo esa cantidad?"

	La carga tributaria				%	Nº de casos
	es lo mismo %	se reduce %	aumenta en cada caso %	no sabe %		
Empresarios..	66	23	3	8	100	190
Profesionales... ..	61	27	1	11	100	212
Comerciantes y artesanos.	73	15	1	11	100	213

Pregunta 35: "Y si sus ingresos aumentan en un 10 por 100, ¿lo que tiene que pagar es aproximadamente lo mismo, o aumenta algo?"

	La carga tributaria				%	Nº de casos
	es lo mismo %	aumenta %	no sabe %			
Empresarios ... ..	42	50	8		100	
Profesionales... ..	46	44	10		100	190
Comerciantes y artesanos ... ..	59	30	12		101 (1)	212
						213

(1) La desviación del 100 por 100 se debe al redondeo de cifras.

Aproximadamente 2/3 de los individuos sometidos a la tributación fiscal en ocupaciones autónomas consideran su deuda fiscal independiente de una disminución de los ingresos. El que las contestaciones a la pregunta paralela que se refiere al caso del incremento de los ingresos hayan sido menos precisas se debe, principalmente, al efecto que produce la misma; los pertinaces opositores de la Hacienda pública admiten de mala gana la posibilidad de que su tarifa fiscal se pudiera reducir a una forma tan sencilla.

Las claras diferencias entre los grupos profesionales examinados muestran determinadas características de técnica fiscal específicas a los grupos: los empresarios (propietarios de explotaciones, por lo menos, con 10 personas de plantilla) y profesionales, creen en mayor número que la carga fiscal se condiciona con la modificación en la situación de ingresos que los pequeños comerciantes y artesanos. Esta diferencia refleja probablemente el gran esmero que se aplica en el cálculo de la capacidad de rendimiento de los contribuyentes más importantes.

Los métodos aplicados son, sin embargo, tan globales que casi la mitad de los empresarios que han facilitado información, así como los profesionales, creen poder realizar un incremento de sus ingresos en un 10 por 100 sin la correspondiente tributación fiscal, esto es, sin modificación de los signos aplicados para la estimación.

Sin embargo, sería erróneo el atribuir la falta de flexibilidad de la tributación en relación con los signos solamente a fallos del procedimiento de los signos externos.

Existen puntos de referencia suficientes para mostrar que la misma práctica de la estimación sólo de modo impreciso y arbitrario toma en consideración los cambios de los signos exteriores. El cálculo se realiza a ojo en la mayoría de los casos por aquellas personas conocedoras del sector (colegas de la misma profesión del contribuyente y funcionarios de Hacienda), quedando un amplio margen de operaciones que contribuye a demorar la adaptación de la carga fiscal a las cambiantes condiciones económicas del contribuyente. A este respecto se exponen a continuación algunos de los resultados de la encuesta.

CUADRO 2

ESPAÑA, 1965  
PERSONAS ACTIVAS  
POR CUENTA PROPIA

*Amplitud de la base impositiva estimada por el inspector de Hacienda, según el juicio del contribuyente español*

Pregunta 41: "¿Cree usted que unas buenas relaciones con el inspector de Hacienda pueden ahorrar impuestos, o más bien piensa usted que las leyes tributarias no dejan ningún margen libre a la influencia personal de un funcionario?"

	Relaciones pueden ahorrar impuestos %	Las leyes no dejan ningún margen libre %	No sabe %	%	Nº de casos
Empresarios ... ..	35	52	13	100	190
Profesionales... ..	44	45	11	100	212
Comerciantes y artesanos ... ..	34	50	16	100	213

A pesar de que se trata aquí de una pregunta delicada—¿quién quiere exponerse a caer en la sospecha de que por sus relaciones amistosas con los funcionarios trata de conseguir ventajas fiscales a costa de sus conciudadanos?—, sin embargo, en cada uno de los grupos investigados, por lo menos uno de cada tres cree en la posibilidad de un influjo personal en la carga fiscal. A la vista de los numerosos encuestados que se acogieron a la aquí muy significativa carencia de opinión, se puede cifrar por lo menos en la mitad el porcentaje de los escépticos en cuanto a una aplicación según lo ordenado de las disposiciones fiscales y administrativas, participación que es máxima en las profesiones liberales, cuya situación económica es especialmente invisible para los terceros.

¿Qué opinan los contribuyentes mismos sobre la estimación **grosso modo** mediante los signos externos? Puesto que la evaluación global en el caso particular lleva a una carga fiscal más reducida que la del cálculo individual, ya que el cálculo mediante signos externos o métodos, aproximativos aligera notablemente la liquidación al contribuyente, se podría suponer que estos métodos de cálculo son populares. Nuestra encuesta, sin embargo, ofrece un cuadro completamente distinto:

CUADRO 3

ESPAÑA, 1965  
PERSONAS ACTIVAS  
POR CUENTA PROPIA

¿Qué métodos de cálculo desean las personas activas por cuenta propia en España?

Pregunta 30: "¿Estaría usted de acuerdo con que Hacienda ejerciese un cierto control sobre los ingresos, o cree que es posible determinar una base tributaria justa sin control directo sobre los ingresos?"

	Posible determinar		No sabe	%
	De acuerdo con control	sin control directo		
	%	%	%	%
Empresarios ... ..	54	34	12	100
Profesionales ... ..	66	22	11	99 (1)
Comerciantes y artesanos ... ..	67	20	12	100

Pregunta 32: "¿Prefiere usted que, en general, los impuestos se cobren de acuerdo con los ingresos de cada empresario, o más bien sea una cuota decidida en el Sindicato (Colegio), independientemente de los ingresos (evaluación global)?"

	Los impuestos deben...				Nº de casos
	... cobrarse de acuerdo con los ingresos	... ser una cuota decidida en el Sindicato (Colegio)	No sabe	%	
	%	%	%	%	
Empresarios ... ..	56	35	10	101 (1)	190
Profesionales... ..	54	45	2	101 (1)	212
Comerciantes y artesanos ... ..	65	24	11	100	213

(1) Las desviaciones del 100 por 100 se deben al redondeo de cifras.

El cuadro precedente permite conocer claramente que el cálculo basado en características exteriores es rechazado por la mayoría de los encuestados. La simplificación de la técnica fiscal, que sin duda se ha conseguido con la introducción de la evaluación global, no compensa, a juicio de los encuestados, las infracciones contra los fundamentos de la capacidad de rendimiento y contra la posibilidad de determinación previa de la imposición fiscal. La renuncia a un control directo de la marcha de los negocios y a la fijación legal de la base impositiva fiscal no es aceptada por parte de los contribuyentes. Más bien domina la opinión de que la forma practicada en España para la simplificación fiscal facilita la arbitrariedad administrativa y produce una sobrecarga en los grupos económicamente débiles. En particular, los pequeños artesanos y comerciantes, que en su mayor parte se encuentran a la sombra de las modificaciones estructurales, prefieren, en una gran mayoría, el control directo de la Hacienda y desean una distribución fiscal vinculada a los

ingresos reales; y ello, al considerar claramente el hecho de que a la vista de la desnaturalización de los impuestos sobre el rendimiento y el volumen de ventas como impuestos sobre «la dimensión de la empresa», se encuentran en desventaja frente a sus competidores mayores y con beneficios más fuertes.

El fracaso del intento para imponer en la economía española una imposición fiscal orientada según los ingresos, los rendimientos o el volumen de ventas, no necesita, después de todo esto, ninguna aclaración adicional. Ahora bien: se plantea la cuestión de si en el estado actual del desarrollo socioeconómico español se puede imponer y es practicable un sistema fiscal que pueda basarse en una presentación de cuentas de la empresa.

Además, se habría de examinar si una tal imposición fiscal, incluso en el caso de que fuese posible, no entraría en conflicto con las prioridades político-estructurales de un país que se encuentra en medio de un proceso de industrialización.

La implantación de leyes fiscales según el ejemplo de países muy industrializados, tal como se pretende en la Reforma Tributaria del 11 de julio de 1964, es problemática por varios motivos. Piénsese que la realización práctica del impuesto sobre el tráfico de empresas se verifica, casi sin excepción, por medio de convenios, mientras que los impuestos anteriores, el impuesto sobre el gasto, se podía basar en gran parte en las ventas reales, con lo que se demuestra que el «perfeccionamiento de las leyes fiscales», tal como se intenta en la última reforma fiscal, es sólo aparente. Puesto que un impuesto sobre el volumen de ventas, calculado a base de convenios se debè basar fundamentalmente en signos externos lo mismo que el impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales, resulta una carga múltiple para unos pocos signos, tales como el número de empleados y extensión de ventas (comercio) o parque de maquinaria, etc. (industria). Aquí se podrían provocar reacciones disidentes poco deesables: el exceso de utilización de la fuerza de trabajo humano, que puede reflejarse tanto en la intensidad del trabajo como en una mayor cantidad de tiempo de trabajo; dificultades para las inversiones de ampliación y modernización, todo ello consecuencias que, en una economía que aún no ha alcanzado el grado de plena ocupación, pueden resultar especialmente agravantes.

Ciertamente, los efectos que obstaculizan el crecimiento se compensan en parte por la protección de las empresas productivas de beneficio intensivo. Como los tipos de imposición que dan la pauta se deben basar en los ingresos de la «empresa media», la carga fiscal pone en peligro a las empresas marginales proporcionando, sin embargo, a las modernas empresas con beneficios superiores a la media, estímulos para la ampliación de la producción, ampliación en la que se intentará, por todos los medios posibles, evitar el incremento de los signos externos. Junto al aspecto de favorecer el desarrollo con tales impuestos, destaca su elevada rentabilidad económica neta; aquí se consiguió realizar un objetivo básico en las reformas de 1957 y 1964. Los costes administrativos y de economía privada de un sistema fiscal que se fija por personas ajenas a base de signos toscos, suponen solamente una parte muy pequeña de lo que sería un impuesto sobre beneficios que se estimara con el análisis de la contabilidad.

## CUADRO 4

*La carga fiscal de personas activas españolas y alemanas por razón de la gestión de los impuestos*

Pregunta 26 (España, 1965): "¿Dedica usted personalmente a los asuntos fiscales mucho tiempo, poco o mucho?"

	Dedica a los asuntos fiscales				%	Nº de casos
	mucho tiempo %	poco tiempo %	ningún tiempo %	No sabe %		
Empresarios..	15	58	25	3		190
Profesionales ... ..	8	55	35	2	101 (1)	212
Comerciantes y artesanos.	8	56	27	8	99 (1)	213

Pregunta (Alemania, 1963) (2): "Si se suprimiesen todas las prescripciones fiscales, ¿podría usted ahorrar mucho tiempo y dinero, o apenas tienen importancia los trabajos que se tiene que tomar para cumplir el deber fiscal dentro de los ordinarios de su administración?"

	Podría ahorrar mucho tiempo y dinero %	Apenas significan algo %	No sabe %	%	Nº de casos
Personas por cuenta propia ... ..	58	32	10	100	1.009
Empresarios ... ..	70	28	2	100	80
Mayoristas ... ..	67	31	2	100	63
Minoristas ... ..	61	30	9	100	143
Artesanos... ..	57	31	12	100	316
Servicios ... ..	60	31	9	100	94
Profesiones liberales ...	43	41	16	100	293

(1) Las desviaciones del 100 por 100 se deben al redondeo de cifras.

(2) Encuestados: 1.009 empresarios, profesionales, comerciantes y artesanos; ver Strümpel, B.: *Steuer-moral und Steuerwiderstand der deutschen Selbständigen ein Beitrag zur Lehre von den Steuerwirkungen*, Köln und Opladen 1966, cuadro 7. (Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik - Prof. Dr. G. Schmölders). Colonia y Madrid.

No podemos pasar a estudiar la problemática que, desde el punto del Derecho estatal, supone una técnica impositiva que desnaturaliza la ley que le sirve de base; puesto que las características auxiliares objetivas de los impuestos aquí analizados, y las «tarifas», esto es, la valoración cuantitativa de estos índices, pueden ser cambiados por la administración fiscal anualmente, se reducen las decisiones sobre el volumen de la carga fiscal a meros actos administrativos.

Las objeciones que, por motivos de política social, se pueden levantar contra tal forma de imposición fiscal a base de signos se suavizan, sin embargo, de forma considerable, si se aplican tales procedimientos sólo a los industriales y a las profesiones liberales. El procedimiento español de la deducción en el origen, que se aplica en el caso de los trabajadores por cuenta ajena, permite tomar en consideración la capacidad

productiva, por lo menos, mediante una tarifa proporcional, así como también la atención a las cuotas libres personales. Esta dura contraposición entre la tributación fiscal de las actividades por cuenta propia y por cuenta ajena, aunque si bien debe su existencia a una técnica fiscal propiamente dicha, no excluye una lógica inconscientemente determinada en el dualismo de objetivos, crecimiento económico y redistribución: los imponentes que trabajan por cuenta ajena como sujetos primarios a los que se dirige la política social de los países industrializados, se encuentran sometidos tributariamente según la capacidad del rendimiento personal, mientras que las personas activas por cuenta propia y las sociedades, como portadores primarios de las decisiones económicas, se encuentran sometidos a un pago que posee carácter de coste fijo, lo que afecta duramente, en este círculo de personas, a los débiles socialmente, mientras que recompensa e incita a los más capacitados mediante una liberación fiscal para los beneficios superiores, con lo que facilita la ampliación de su actividad profesional y de negocios. Aquí, donde el margen para disminuir la aportación al producto social por motivos fiscales es mucho mayor que en el caso de los trabajadores por cuenta ajena, vinculados a un tiempo de trabajo fijo y a una época de jubilación determinada, aquí, decimos, es donde se apoya el argumento de política social.

Por lo tanto, aunque si bien la práctica de la evaluación global y de los convenios del sistema fiscal español en la crítica económico-social expuesta no resulta tan mal parada, se hace difícil, sin embargo, justificar la fachada legalista de una imposición fiscal de los ingresos, rendimientos y volumen de ventas, que se ha apartado completamente de la realidad impositiva. A este respecto nos solidarizamos con Sainz de Bujanda, que exige que los módulos, índices y signos «se enuncien con precisión en normas de rango legal», y que «estas últimas contengan los valores de esos módulos o criterios precisos para su determinación»<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sainz de Bujanda, *La gran paradoja...*, op. cit., p. 306.