

LA EMPRESA AL DÍA

Por Manuel Portela Peñas

I. ENTREVISTA CON D. JUAN JOSÉ RUBIO, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

A) El desarrollo legislativo aprobado por el Ministerio de Hacienda ha sido enorme durante esta última parte de la legislatura. ¿Podría usted describirme el alcance y la utilidad del proyecto de Ley General Presupuestaria?

Sin duda, la nueva Ley General Presupuestaria, como documento jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal, nace tanto para dar operatividad a los principios básicos que la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria, ha introducido en nuestro sistema como para cumplir una serie de objetivos generales en orden a lograr una mayor racionalización en el conjunto del proceso presupuestario en el marco de una Hacienda Pública moderna, que pueden sintetizarse en los siguientes:

— Realizar una nueva ordenación de la actividad económico-financiera del sector público estatal.

— Establecer un sistema de gestión por objetivos que permita disminuir la rigidez en la ejecución de los créditos presupuestarios, incorporando un nuevo principio de responsabilidad en la actuación de los centros gestores.

— Sistematizar las normas de contabilidad y control de la gestión económico-financiera del sector público.

No obstante, debemos de tener en cuenta también razones técnicas de fondo que obligaban a acometer esta reforma y que en la nueva Ley se van a ver debidamente reflejadas; concretamente podemos destacar cuestiones como el impacto de la LOFAGE, las nuevas competencias de las Haciendas Territoriales o la adaptación a las nuevas técnicas en materias como la presupuestación,

la contabilidad o el control de la actividad económico-financiera.

Quiero destacar, especialmente, que es en la programación presupuestaria y el objetivo de estabilidad donde se producen las innovaciones más significativas de la regulación aplicables al proceso presupuestario, todas ellas exigidas por las Leyes de Estabilidad. En particular, señalaría:

— la utilización de la programación presupuestaria plurianual, como marco de referencia de todo el proceso presupuestario, y

— la materialización de las políticas de gasto que se convierten en el fundamento sobre el que descansan los objetivos de eficiencia en la asignación de recursos, evaluación efectiva de la gestión pública y el logro de los objetivos fijados. Por ejemplo, la norma prevé que las asignaciones presupuestarias a los Centros Gestores de gasto se efectúe tomando en consideración el nivel de cumplimiento de los objetivos de ejercicios anteriores.

B) También quisiera que me hiciera igual descripción del proyecto de Ley General Tributaria. Sobre todo en lo que afecta a los dos asuntos más controvertidos, el de las subcontratas y el de las sanciones tributarias.

La Ley General Tributaria, eje central del ordenamiento tributario donde se establecen sus principios esenciales y se regulan las relaciones entre la Administración tributaria y los contribuyentes, precisaba, a pesar de las modificaciones introducidas hasta la fecha, de su adaptación al actual sistema tributario y al conjunto del ordenamiento español desarrollado a partir de la promulgación de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, momento desde el que estaba pendiente una revisión en profundidad para adecuarla a los principios constitucionales, eliminando definitivamente algunas referencias preconstitucionales que no tienen encaje en nuestro ordenamiento actual.

Según el informe de la Comisión de expertos creada a tales efectos, y que ha servido de referencia para la elaboración del Proyecto de Ley, la reforma debía partir de cinco premisas básicas: eliminar del texto legal las referencias preconstitucionales, incorporar el desarrollo constitucional y las nuevas figuras surgidas del proceso de reforma del sistema tributario, acoger el cambio de talante representado por la Ley 1/1998, adaptar el contenido de la Ley General Tributaria a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, por último, incorporar a su articulado instrumentos efectivos para la lucha contra el fraude.

Así, como resultado de todo esto, pueden destacarse como aspectos esenciales de la reforma los siguientes:

— La adaptación de la regulación al orden constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia tributaria.

— La introducción del concepto de "conflicto en la aplicación de la norma tributaria" que sustituye a la figura del fraude de ley, con el objeto de conseguir un instrumento más operativo en la lucha contra el fraude fiscal.

— La sistematización de la clasificación de las obligaciones tributarias y de los obligados tributarios, con las correspondientes definiciones que contribuyen a dar un carácter didáctico a la norma.

— La enumeración de los derechos generales de los contribuyentes y de las correlativas obligaciones de la Administración tributaria, incorporando a la Ley General Tributaria el contenido de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

— Una nueva regulación de los intereses de demora, otorgando efectos al incumplimiento de plazos por la Administración, y de los recargos del período ejecutivo, fomentando el pago en el plazo concedido al efecto en el período ejecutivo.

— La redefinición de los elementos de cuantificación de la deuda tributaria, adaptándose a la evolución experimentada en los distintos tributos.

— La reestructuración de las normas de procedimiento con el establecimiento de normas comunes para todas las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos.

— La reestructuración de las normas reguladoras del procedimiento de recaudación, con incorporación a la Ley de los preceptos reglamentarios de mayor calado.

— La sistematización de los preceptos relativos a los procedimientos administrativos de revisión, adaptándolos a lo dispuesto en la Ley 30/1992 e incorporando expresamente la revocación al ámbito tributario, acometiendo importantes novedades en el ámbito de las reclamaciones económico-administrativas.

En definitiva, se ha pretendido construir un edificio normativo que haga más fácil cumplir voluntariamente los impuestos y más difícil defraudarlos.

Dejándome para el final las dos cuestiones concretas que me plantea, con respecto a la primera me gustaría decir que creo que este nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria está ya previsto en materia laboral respecto a los salarios (art. 42 del Estatuto de los Trabajadores) y en el ámbito de la Seguridad Social respecto a las cuotas del sistema (art. 127 del TR de la Seguridad Social) y pretende ser un instrumento de lucha contra el fraude fiscal a través de la subcontratación, muy extendido en determinados sectores. En cualquier caso, al igual que en otros supuestos de responsabilidad, se incluye la posibilidad de evitar su aplicación mediante la simple solicitud de un certificado fiscal, ya que esta responsabilidad no será exigible cuando los subcontratistas hayan aportado al pagador un certificado específico de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias.

En cuanto a la regulación del nuevo régimen de infracciones y sanciones en materia tributaria, creo que constituye uno de los aspectos de la nueva Ley en los que se introducen importantes modificaciones respecto al régimen actual, que vienen marcadas fundamentalmente por dos aspectos: en primer lugar, por la separación conceptual de los conceptos de deuda y sanción tributaria; y, por otro, por el objetivo de incrementar la seguridad jurídica que persigue en todo momento la nueva Ley y que, en materia de sanciones, adquiere una especial relevancia, tratando de reducir al máximo el grado de discrecionalidad administrativa en la aplicación del régimen sancionador.

En particular, yo destacaría:

— La revisión de la tipificación de las infracciones, diferenciando entre infracciones leves, graves

y muy graves en función de la existencia de ocultación y la utilización de medios fraudulentos.

— La definición de los criterios de graduación y la simplificación de su aplicación de forma que la suma de todos los concurrentes coincida con la sanción máxima aplicable.

— La diferenciación de la sanción en tres horquillas: leves, 50 por 100 de la base de la sanción; graves, entre el 50 y el 100 por 100 y muy graves entre el 100 y el 150 por 100.

— Y un régimen generoso en la reducción de las sanciones con el fin de incentivar su pago sin interposición de recursos.

C) ¿Y respecto del proyecto de Ley de Subvenciones? ¿Cree usted factible el buen funcionamiento de las nuevas obligaciones de colaboración con Hacienda que establece la Ley?

Al igual que en el caso de la Ley General Presupuestaria, la Ley de Subvenciones, que regula uno de los componentes más importantes del gasto público, debe de situarse en el marco general del equilibrio presupuestario, de forma que a través de la misma se trasladan a la esfera microeconómica los principios rectores de la Ley 18/2001, en especial aquéllos que hacen referencia a la transparencia (las Administraciones deberán hacer públicas las subvenciones que concedan) y la mejora en la eficiencia y la eficacia en la gestión mediante, por ejemplo, la elaboración de un plan estratégico que va a servir de conexión entre los objetivos que se pretenden conseguir, con los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

Desde una perspectiva administrativa, la Ley lleva a cabo una regulación ex novo de toda la materia subvencional, abordando cuestiones como la definición del concepto de subvención, los principios generales que deben de regir esta materia, los derechos y obligaciones de los diferentes agentes que participan en la relación, como son las propias administraciones públicas, los beneficiarios o las entidades colaboradoras; otros aspectos a destacar serían la regulación del control financiero o el establecimiento de un régimen sancionador que supera las lagunas de los artículos 81 y 82 de la ley de 1988.

Me dejo para el final la pregunta relativa a los deberes de colaboración con la Administración, cuestión esta, desde mi punto de vista, esencial si

verdaderamente queremos cumplir tanto con el principio de transparencia como de control efectivo de los recursos públicos. Para ello, la Ley instrumenta, por un lado, una base de datos de ámbito nacional que contendrá información relevante sobre todas las subvenciones concedidas por las administraciones públicas y, por otro, una serie de obligaciones de colaboración y justificación para los beneficiarios y entidades colaboradoras.

D) Respecto del proyecto de la Ley de Patrimonio, ¿cree usted que tendrá alguna utilidad para la política de vivienda? ¿Por qué esa insistencia en recurrir más al sistema de concursos en detrimento del de subastas?

Sin duda, una de las preocupaciones fundamentales de la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas ha sido hacer posible la articulación de una política patrimonial integral para el sector estatal que permita coordinar su gestión con otras políticas públicas, especialmente las de estabilidad presupuestaria y de vivienda. Los bienes del patrimonio son activos que deben ser administrados de forma coordinada con los restantes recursos públicos y en este sentido, la Ley reclama su gestión integrada con la política de vivienda, lo que, sin duda, obligará a tener en cuenta en la movilización de estos activos las directrices derivadas de aquélla, cuestión que redundará en una mejora general en la gestión pública.

En cuanto a la preferencia por el sistema de concurso frente al de subasta pública, me gustaría hacerle una consideración general de lo que ha significado la reforma en el plano jurídico-formal. Así, la Ley tiene una intención clara de simplificar los procedimientos con el objetivo de aproximar los tiempos de la gestión a la celeridad exigida tanto por el mercado como por los propios órganos de la AGE, pero siempre teniendo en cuenta que esta simplificación de trámites y racionalización de los procedimientos se ha efectuado con un respeto escrupuloso de los principios de objetividad y transparencia en la gestión. Por tanto, en este marco general debe de interpretarse la elección del concurso como procedimiento ordinario de enajenación de inmuebles, sin olvidar que el concurso en ningún caso supone la eliminación del sistema de subasta aunque ésta se reserva para supuestos concretos a los que se refiere el artículo 137.2 de la Ley.

E) A mi parecer, uno de los asuntos más importantes de la política económica es el de la estruc-

tura y el volumen de los gastos fiscales. Tal como están reflejados en el Presupuesto, ¿cree usted en su efectividad?

El Presupuesto de Beneficios Fiscales (PBF) tiene un importante impacto económico y social, máxime cuando se asocia su acción con la del gasto directo.

Concretamente a lo largo de los años 2002 y 2003 se han aprobado una serie de modificaciones legales que contienen importantes cambios que afectan a la gran mayoría de los tributos que configuran nuestro sistema fiscal y que el PBF 2004, sensible a dichos cambios, evalúa cuantitativamente en tanto que dichas estimaciones, en materia de impuesto directos, se realizan en función de su repercusión recaudatoria en el momento de la liquidación del tributo.

Para dar una idea de eficacia directa podemos entrar un poco más en el detalle del conjunto de dichos Beneficios Fiscales previstos para 2004 en las tres principales figuras tributarias:

— En primer lugar, podríamos mencionar la deducción por maternidad prevista en el IRPF, de indudable trascendencia fiscal y, por supuesto, socio-laboral, en cuanto que supone un poco más en pos de la conciliación laboral y familiar de la mujer.

— En el Impuesto sobre Sociedades, la elevación de los coeficientes de amortización de un 10 por 100 para la adquisición de activos nuevos que se realicen durante 2003 y 2004 o el notable incremento de la cuantía unitaria en la deducción por creación de empleo.

— En cuanto al IVA, se puede destacar la rebaja del gravamen, pasando del tipo general al reducido del 7 por 100 para determinados productos de higiene femenina, que entró en vigor al comienzo de 2003.

En definitiva, una política selectiva de incentivos fiscales hacia comportamientos económicos y sociales estratégicos es la mejor manera de hacer política tributaria en el contexto económico en que nos movemos.

F) José Manuel González-Páramo lleva años investigando sobre la neutralidad, entendida como ausencia de discriminación, en la fiscalidad del ahorro, ¿cuál cree usted que es la situación actual en España?

Efectivamente, la búsqueda de la neutralidad en el tratamiento de las rentas del capital ha sido uno de los objetivos esenciales, junto con el impulso del crecimiento económico y del empleo, de las más recientes reformas tributarias.

Concretamente, la Ley 40/98, que introdujo en nuestro país una nueva normativa del IRPF, significó un cambio en la filosofía y el tratamiento de esta materia reduciendo las distorsiones que el propio impuesto introduce en la adopción de las decisiones de inversión de los agentes económicos. Así, en lo que se refiere a los rendimientos del capital mobiliario, se evitaron las discriminaciones entre productos financieros similares, y, al mismo tiempo, se impulsó el ahorro de las familias, en especial el ahorro a largo plazo mediante la mejora de la tributación de los Planes de Pensiones y Seguros de Vida.

Ahondando más en esta tendencia, la segunda reforma del IRPF, aprobada por la Ley 46/2002, tiene por objetivo conseguir una estructura del impuesto personal que mejore los aspectos de eficacia, neutralidad, equidad y sencillez, a través de medidas como la reducción del tipo de gravamen del 18 al 15 por 100 respecto de las plusvalías patrimoniales generadas en un plazo de tiempo superior al año, con la intención de introducir incentivos que estimulen la movilización de las inversiones o la potenciación del ahorro a largo plazo mediante la reducción de la tributación de los seguros incrementando los coeficientes reductores al 40 por 100 para las primas con una antigüedad de más de dos años y del 75 por 100 cuando supere los cinco años. No debemos olvidar, además, la libertad para trasladar el ahorro entre fondos de inversión sin peaje fiscal, lo que permite buscar las colocaciones más rentables sin restricciones fiscales.

Además, creo que este objetivo de la búsqueda de la neutralidad debe de tratarse no sólo en el marco de esta reforma de la imposición personal, sino también en relación con otras áreas de nuestro sistema fiscal en las que se han producido importantes avances en el ámbito de la fiscalidad empresarial, fundamentalmente en los siguientes ámbitos:

— Mejora de la tributación de las PYME.

— Impulso de la internacionalización de las empresas españolas.

— Incentivo de las inversiones en I + D + i, y de la inversión productiva.

— Mejora de la capacidad financiera de las empresas.

En cualquier caso, debo señalar que siempre resulta útil analizar con ejercicios los efectos de la neutralidad fiscal en los sistemas tributarios, pero, a la hora de aplicarlos a la realidad, difícilmente se considera la interacción de otras variables fundamentales en la articulación global de un sistema tributario real donde hay que tener en cuenta otros aspectos sustanciales como son la situación de partida de la reforma propuesta y, por lo tanto, los problemas de transición de un régimen al otro, las cuestiones de equidad fiscal que los cambios plantean, los aspectos de sencillez de gestión y los efectos económicos, sin olvidar que existen una multiplicidad de productos del ahorro y modalidades dentro de cada producto, y que la ingeniería financiero-fiscal siempre encontrará fórmulas para obtener ventajas fiscales ante cualquier tratamiento fiscal por sencillo y general que sea.

G) La lucha contra el fraude fiscal es un leit motiv permanente de cualquier administración. ¿Podría usted determinar los mecanismos que sería necesario aplicar para lograr una mayor eficacia?

La experiencia acumulada por las diferentes unidades administrativas dedicadas en la Agencia Tributaria a la investigación del fraude se viene manifestando como esencial para la detección de nuevos comportamientos irregulares, la obtención de información y la planificación de las labores de control.

Sería injusto no valorar muy positivamente la labor de la AEAT en la lucha contra el fraude en los últimos años y el esfuerzo que se ha realizado y se sigue realizando en las actuaciones de control, con una filosofía clara y asumida por la organización y que se apoya en una serie de principios que inspiran estas actuaciones, a saber:

— El primer principio es el de coordinación con otras administraciones públicas. El control tributario es una función esencial en los Estados democráticos, ofreciendo en todos ellos características y necesidades comunes. La colaboración, no sólo interna, sino también internacional en materia tributaria es determinante para que la función de control se realice de forma eficaz, evitando lagunas y duplicidades, y superando el carácter estanco.

— El segundo principio es el de equilibrio entre los diversos tipos y modalidades de control, com-

binándolos con criterios de eficacia. En este sentido, las unidades de inspección están utilizando software sofisticado que permite la práctica de auditorías fiscales complejas de forma electrónica (MAC), así como la utilización de bases de datos documentales que permiten compartir conocimiento y criterios interpretativos entre las diferentes dependencias y áreas de trabajo de la AEAT. Sin olvidar otro instrumental informático para la selección de contribuyentes (sistema ZUJAR) o de análisis económico-financiero y fiscal de grandes empresas.

— El tercer principio de actuación es el de responsabilidad en el ejercicio del control, respetándose, por el conjunto de funcionarios en una organización altamente profesionalizada, los valores de la ética institucional al servicio del ciudadano.

— El cuarto principio es el de optimización de los recursos humanos y materiales, mediante su adecuada incorporación y utilización en las tareas de control —funcional, territorial, operativa y directiva— maximizando su rendimiento en la prevención y corrección del fraude, en función de los objetivos programados en los planes anuales de control tributario.

Desde una perspectiva más aplicada, señalar la intensificación de la vigilancia inspectora que se ha producido en los últimos años sobre actividades de promoción inmobiliaria, actividades de ocio y de temporada, servicios financieros y operaciones internacionales, donde los mecanismos de intercambio de información entre administraciones tributarias se han convertido en un elemento trascendental.

H) ¿Podría describirme usted los objetivos y mecanismos que consideraría útiles para modernizar la Administración Pública?

Creo que cualquier mejora en la Administración Pública de un país avanzado y puntero en todos sus aspectos como el nuestro, debe de basarse en actuaciones como las siguientes:

— Una mayor calidad en la relación con los administrados a través de unos horarios de atención que se adapten al ritmo laboral, e incluso podríamos decir de "vida", de los ciudadanos que, evidentemente, no es el mismo que pudiera haber hace 30 años. Por lo tanto, horarios ininterrumpidos y más amplios.

— Continuar avanzando en el sistema de ventanilla única, lo que redundará en una gestión más cercana y eficaz.

— Simplificación de trámites mediante, por ejemplo, la eliminación de ciertos certificados.

Y sobre todo mediante dos líneas de actuación esenciales; el fortalecimiento de la que se ha venido a denominar "Administración Electrónica" y la profesionalización del personal al servicio de las administraciones públicas.

En cuanto a la primera, dos son los aspectos esenciales a destacar, por un lado, el desarrollo de los procesos que garanticen la calidad y la seguridad en la realización de las gestiones vía internet y, por otro, el avance en materia de notificaciones tele-

máticas seguras como nueva forma de comunicación con los ciudadanos, materia en la que la Agencia Tributaria, por centrarme en el ámbito tributario, es pionera, siendo la primera entidad pública en adherirse al Convenio formalizado por el MAP y Correos para el desarrollo de este nuevo producto.

El segundo de los aspectos esenciales a los que hacía referencia es el relativo a la profesionalización del personal al servicio de las administraciones públicas, cuestión esta que creo capital, como he podido comprobar durante el desarrollo de mi vida profesional, tanto en el ámbito de la docencia universitaria en mi calidad de catedrático como al frente del Instituto de Estudios Fiscales, institución dedicada a la investigación en materia fiscal y a la formación de funcionarios de los ministerios de Hacienda y Economía.

II. PANORÁMICA EMPRESARIAL

La guerra comercial entre EE.UU. y la UE

Los enfrentamientos comerciales entre Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Europea (UE) no son nuevos, si bien la consolidación del espacio común europeo y la pretensión de los países en él integrados de competir con Norteamérica han elevado la frecuencia y la intensidad de los contenciosos en los que debe arbitrar la Organización Mundial de Comercio (OMC). El retraso de la recuperación económica afecta también al conflicto comercial, de modo que el fuerte desequilibrio exterior de los EE.UU. y el débil crecimiento en las primeras economías continentales (Alemania y Francia sobre todo) vienen siendo acicates para que los políticos procuren proteger sus sectores domésticos mientras luchan con mayor intensidad contra las medidas proteccionistas del rival.

El reciente fallo de la OMC, que considera ilegales los incrementos de aranceles de hasta el 30 por 100 aplicados por Washington desde marzo de 2002 a la importación de acero, permitirá a la UE aplicar sanciones por valor de 2.242 millones de dólares, pero no parece haber amilanado a la Casa Blanca. La Administración Bush insiste en el carácter temporal del incremento arancelario (se anunció que duraría "sólo" tres años) y aduce difusas

razones de reestructuración del sector para justificarlo, afirmación que pone de manifiesto el retraso de la industria siderúrgica norteamericana en emprender reformas estructurales severas como las aplicadas hace años por el sector europeo del acero. Al cabo, el esfuerzo realizado por Europa para convertir su industria pesada en un sector competitivo se ha tropezado, ante el cerrojazo dado por EE.UU. a su mercado, con dificultades para hacer valer la ventaja competitiva de su saneamiento y recoger así los frutos de su iniciativa. De hecho, la producción de acero de terceros países que no ha podido entrar en los EE.UU. se ha desviado hacia la UE provocando una caída de precios.

Con las elecciones presidenciales a la vista, no parece razonable pensar que el equipo de George W. Bush vaya a dar la espalda al importante sector acerero norteamericano y, de hecho, bien al contrario, el Gobierno estadounidense está preparando un cambio en su legislación comercial, en concreto en las leyes anti-dumping, para incrementar los aranceles que ahora gravan las importaciones de acero europeo aun en el caso de que se retirase el incremento lineal del 30 por 100 aprobado hace año y medio. El propio secretario de Comercio, Donald Evans, alertaba de las desigualdades en el mercado internacional en un