

DR 20 71

Carrera Derecho. Asignatura Derecho Financiero y Tributario. Título, Leyes recientes en materia financiera y tributaria.

Autor, Carlos Palau Taboada. Fecha de grabación, 27 de enero de 1984. Fecha de emisión, 15 de febrero de 1984.

Duración, 18 minutos. Estimados alumnos, buenas noches. El pasado mes de diciembre se han publicado algunas leyes importantes en materia financiera y tributaria, por lo que me ha parecido oportuno dedicar la emisión de hoy a hacer una glosa de su contenido, forzosamente breve y de urgencia.

No se trata, naturalmente, de que ustedes se las aprendan, sino de que tengan noticia de su existencia y de algunos aspectos importantes de su contenido. Son, por orden cronológico, las siguientes. Ley 24 de 1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales.

Leyes números 30 a 43, de 1983, de 28 de diciembre, sobre cesión de tributos a comunidades autónomas. Y, finalmente, la Ley 44-1983, también de 28 de diciembre, de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 1984. Vamos a examinarlas por este mismo orden.

En primer lugar, la Ley sobre medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales. La finalidad perseguida por esta ley es, como su nombre claramente señala, sanear las haciendas locales tradicionalmente afectadas por un déficit crónico. Pero, al menos en sus propósitos, manifestados en la exposición de motivos, va más allá, pues afirma tratar de iniciar la transformación del sistema de financiación de las haciendas locales desde un sistema centralista hacia lo que llama un sistema de financiación múltiple descentralizada.

Estos dos sistemas equivalen a los que, con referencia a los estados federales o regionales, se han denominado sistema de unión y de separación. En el primero, los ingresos se recaudan por el Estado central, que los reparte luego a los estados federados. En el segundo, cada estado federado tiene sus propios tributos.

Dicha exposición de motivos afirma que el segundo de estos sistemas es el que exige nuestra Constitución. La verdad es que del texto fundamental no parece deducirse una opción por ningún sistema concreto de financiación de las haciendas locales. Su artículo 142 dice únicamente que éstas deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.

Tributos propios, por tanto, sistema de separación. Participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas, por consiguiente, sistema de unión. Más bien parece, por tanto, la Constitución situar en un mismo plano uno y otro.

Lo cierto es que la evolución de la estructura de los ingresos de las haciendas locales, sobre todo a partir de 1962, había sido de signo contrario al propuesto por la ley que estamos comentando. Es decir, hacia un sistema basado en la participación en impuestos estatales, distribuidos principalmente a través del sistema de fondos, últimamente el llamado Fondo Nacional de Cooperación Municipal. La ley de 21 de diciembre que estamos comentando prevé dos grupos de medidas.

Por una parte, medidas encaminadas a equilibrar los presupuestos locales mediante la financiación por el Estado del déficit que aquellos presenten a 31 de diciembre de 1982. Esta subvención, puesto que esta es la naturaleza de esta ayuda estatal, lleva consigo una serie de contrapartidas relativas al control financiero por el Estado. La cuantía del déficit se fija por la administración del Estado previa una auditoría de la entidad local.

Las entidades beneficiarias de la subvención se obligan a elaborar un presupuesto consolidado de los de la propia entidad y todos los organismos con y sin personalidad jurídica dependientes de ella. Presupuesto al que debe unirse una amplia documentación sobre la actividad y situación económica y financiera de la entidad. Se congela el personal de las entidades y sus retribuciones a partir de una cierta cuantía y se limita el crecimiento total del gasto corriente al porcentaje de incremento del estatal.

Finalmente, la liquidación de los presupuestos subvencionados se somete a una inspección anual con posibilidad de pérdida de la subvención y obligación de devolver la percibida en caso de incumplimiento de estas condiciones. El segundo grupo de medidas previstas en esta ley es de naturaleza tributaria y consisten en lo siguiente. Por una parte, se autoriza a los ayuntamientos a establecer un recargo sobre la cuota líquida del impuesto sobre la renta de los residentes en su término municipal.

La gestión de este recargo, para cuyo tipo la ley no establece límite alguno, se encomienda a la Administración del Estado conjuntamente con el impuesto principal, es decir, con el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Se autoriza a los ayuntamientos, por otra parte, a fijar libremente los tipos impositivos de las contribuciones territoriales rústica y urbana actualmente establecidos en el 10 y el 20% respectivamente. Esta libertad de establecimiento del tipo de gravamen común a ambas medidas fiscales es sumamente discutible, forzoso es decirlo, desde el punto de vista del principio constitucional de reserva de ley fiscal establecido en el apartado tercero del artículo 31 de la Constitución.

En efecto, la doctrina tributarista ha venido entendiendo unánimemente que el tipo impositivo es uno de los elementos esenciales del tributo que, en acatamiento de dicho principio, debe fijarse por la ley o, al menos, ésta debe señalar un límite máximo para el mismo. Podría suscitar también algún reparo desde el punto de vista constitucional la retroactividad con que se permite el establecimiento del recargo que puede haberse producido dicho establecimiento incluso el propio día 31 de diciembre de 1983. En segundo lugar, un conjunto de leyes sobre la cesión de tributos a las comunidades autónomas.

Este conjunto legislativo está compuesto por 14 leyes de las cuales la primera tiene carácter de regulación general, es la ley 30.983 de 28 de diciembre, mientras que las 13 restantes llevan a cabo la efectiva cesión a otras tantas comunidades de tributos mediante la técnica de la simple remisión a la anterior ley general. Se logra de este modo una total homogeneidad del régimen de la cesión, que es una de las finalidades perseguidas por esta técnica. Las comunidades beneficiarias de la cesión son en esta oportunidad todas, excepto Cataluña, puesto que la cesión de tributos ya se le había hecho por la ley 41 de 1981 de 28 de octubre, el País Vasco y Navarra que se rigen por su sistema especial de concierto y, finalmente, Baleares.

La ley de cesión de tributos a la Generalidad, a la que acabamos de hacer referencia, ha servido precisamente de modelo para la nueva regulación que la sigue casi literalmente. La disciplina básica de los tributos cedidos se encuentra, además de la Constitución, que se refiere a los impuestos cedidos, no a los tributos, a los impuestos cedidos, en su artículo 157, como una de las fuentes de financiación de las comunidades autónomas, además de la Constitución, digo, en la ley orgánica que regula esta financiación, la llamada LOFCA, de 22 de septiembre de 1980, número 8. Esta define los tributos cedidos diciendo que son los establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto corresponda a la comunidad autónoma. El Estado conserva, pues, el poder legislativo sobre estos tributos, mientras que las comunidades adquieren el derecho a su producto.

En cuanto a las potestades de gestión y administración, si bien su titularidad pertenece al Estado, el artículo 19 de la LOFCA dispone, en su apartado segundo, que aquellas se ejercerán por cada comunidad autónoma de acuerdo con lo especificado en la ley de cesión. En realidad, las leyes de cesión, la de la Generalidad y la ley reguladora en términos comunes o generales de la cesión al resto de las comunidades recientemente publicada, delegan en las comunidades respectivas no sólo la gestión en sentido amplio de los tributos cedidos, sino además la de otros cuyo rendimiento en la comunidad autónoma corresponde al Estado. La relación de los tributos cedidos es la siguiente.

El impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas. El impuesto general sobre sucesiones. El impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, pero sólo en cuanto a los conceptos de transmisiones onerosas y operaciones societarias, no en cuanto al de actos jurídicos documentados.

El impuesto sobre el lujo en cuanto a determinadas adquisiciones y a la tenencia y disfrute de embarcaciones y aeronaves y, finalmente, la tasa y demás exacciones sobre el juego. De todos estos gravámenes, aquel cuya cesión ha suscitado más críticas por parte de la doctrina es el impuesto sobre el patrimonio, teniendo en cuenta que una de las principales razones que justifican su establecimiento es su función auxiliar en la administración del impuesto sobre la renta, cuya cesión, por razones obvias, la del impuesto sobre la renta, está excluida por el artículo 11 de la LOFCA. Por lo demás, aparte de la determinación de los tributos objeto de la cesión y de la regulación de las competencias respectivas del Estado y de la comunidad autónoma sobre los tributos cedidos y algunos, como hemos visto, no cedidos, la nueva ley

común regula en términos coincidentes con la decisión a la Generalidad de 1980 los puntos de conexión o circunstancias en virtud de las cuales un determinado hecho imponible cae en la esfera de competencia que sobre los tributos cedidos tiene una comunidad autónoma, la cual, por consiguiente, hace suya la cuota correspondiente y ejerce las potestades gestoras con relación a ese hecho.

Se trata de un capítulo importante del nuevo derecho interregional tributario que está surgiendo como consecuencia de la nueva estructura política y, por tanto, fiscal del Estado. Así, por ejemplo, la citada ley establece que se considera producido en el territorio de una comunidad autónoma, lo cual, dicho sea entre paréntesis, es en realidad una ficción, se considera producido en el territorio de una comunidad autónoma el rendimiento, por ejemplo, del impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas que corresponda a aquellos sujetos que tengan su residencia habitual en dicho territorio. Quienes interesen por el tema de la cesión de tributos a las comunidades autónomas pueden consultar el trabajo del profesor Martínez Lafuente publicado bajo este mismo título en Cuadernos Cívitas.

La tercera y última ley a la que vamos a referirnos es la Ley 44.1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, que contiene preceptos interesantes tanto en materia propiamente presupuestaria como en materia tributaria. En el primero de estos aspectos, el presupuesto para 1984 se caracteriza por ser un presupuesto por programas, en el que los gastos se clasifican en función de los objetivos a conseguir y de las tareas que es necesario realizar para ello. Lo importante es que la clasificación del gasto público por programas no viene a superponerse simplemente a las antiguas clasificaciones orgánica, económica y funcional, como venía sucediendo en los presupuestos de ejercicios anteriores, sino que dicha clasificación adquiere plena eficacia jurídica desde el punto de vista del principio de especialidad presupuestaria.

En este sentido, dispone el artículo 40 de la nueva Ley de Presupuestos que los límites establecidos en los artículos 59 y 60 de la Ley General Presupuestaria se aplicarán a los créditos de los presupuestos generales del Estado, tanto en su clasificación orgánica y económica como por programas. Repasen ustedes el texto de estos dos artículos de la Ley General Presupuestaria citados por la Ley de Presupuestos de este año. Por otra parte, el artículo 48 de la nueva Ley de Presupuestos modifica las normas de la Ley General Presupuestaria sobre el cierre del ejercicio, al disponer que se imputarán a dicho ejercicio las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de diciembre del correspondiente ejercicio y que el presupuesto se liquidará en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones el 31 de diciembre del año natural correspondiente, quedando a cargo del Tesoro los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago.

Se suprimen de este modo tanto el período complementario de un mes para la contracción de obligaciones como el de ampliación de cuatro meses para realizar el pago de las obligaciones contraídas, previstos ambos en la Ley General Presupuestaria. Las normas tributarias contenidas en la Ley de Presupuestos de 1984 son muy numerosas, confirmando la tendencia

de las de los últimos años a hacer de las leyes presupuestarias el principal instrumento de ajuste de los tributos a la política económica, como en otros países se hace desde tiempos anteriores. El fundamento constitucional de esta práctica legislativa se encuentra, como es sabido, en el artículo 134, apartado séptimo de la Constitución.

Podemos mencionar las siguientes disposiciones. En el impuesto sobre la renta de las personas físicas, modificación de la tarifa y elevación del límite máximo de la cuota íntegra del 40 al 46% y conjuntamente con la del impuesto sobre el patrimonio del 55 al 70%. Se elevan también las deducciones familiares y se retoca la regulación de las restantes deducciones en la cuota del impuesto.

Finalmente se prorroga para 1984 el procedimiento de corrección monetaria de las valoraciones patrimoniales a efectos de la determinación de los incrementos y disminuciones patrimoniales establecido en la ley de presupuestos para 1983. En el impuesto de sociedades se mantienen los tipos establecidos para el año pasado por la ley de presupuestos de este año y la de 29 de junio de 1983, número 5, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria financiera y tributaria. Y se retocan las normas sobre deducción por inversiones.

Se elevan los tipos de gravamen de los impuestos indirectos, entre otros los siguientes, el del ITE cuyo tipo general pasa del 3 al 4%, el de transmisiones de inmuebles en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados que pasa del 5 al 6% y los de ciertos impuestos especiales. Por último mencionemos otras modificaciones de interés, la elevación del 16 al 18% del tipo de la retención a cuenta sobre los rendimientos del capital en los impuestos sobre la renta de sociedades y se ordena una revisión de los valores catastrales de la contribución urbana que no la hubieran sufrido al menos desde hace 3 años con la consiguiente aplicación en el impuesto sobre el patrimonio de los nuevos valores. Damos por terminada con ello nuestra charla de hoy.