

Reformas fiscales en España: presente y futuro

José M^a Durán Cabré

José María Durán Cabré, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales y Profesor del Departamento de Economía y Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona. Las principales áreas en que ha desarrollado su actividad investigadora son: reformas fiscales, imposición sobre la renta, imposición medioambiental y fiscalidad internacional.

Reformas fiscales en España: presente y futuro

© José M^a Durán Cabré

Febrer de 2006

Edita: Fundació Rafael Campalans

Via Laietana, 38

08003 Barcelona

Tel. 93 319 54 12

Fax 93 319 98 44

fundacio@fundaciocampalans.com

www.fundaciocampalans.com

Impressió: Espai Gràfic Anagrac, S.L. - Tel. 93 372 32 62

ISSN: 1138-4514

Dipòsit legal: B-47.542-97

Índice

1	Introducción	5
2	El sistema fiscal español: presión fiscal y composición de los ingresos tributarios	6
	2.1 La presión fiscal: nivel actual y evolución	6
	2.2 La composición de los ingresos tributarios	7
3	Reformas y cambios más recientes en el sistema fiscal español	11
	3.1 Contexto internacional	11
	3.2 Evolución reciente en España	13
	3.2.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas	13
	3.2.2 Impuesto sobre sociedades	16
	3.2.3 Impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones	17
	3.2.4 Otros cambios	19
	3.2.5 Financiación autonómica	19
	3.2.6 Cambios fiscales, seguridad jurídica y administración tributaria	21
4	Posibles reformas futuras	23
	4.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas	23
	4.2 Impuesto sobre sociedades	28
	4.3 Impuesto sobre el valor añadido	29
	4.4 Impuestos especiales e imposición ambiental	30
	4.5 Imposición sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones	32
	4.6 Financiación autonómica	34
	4.7 La cooperación internacional: la Directiva Comunitaria sobre el ahorro	36
5	Conclusiones	37
	Bibliografía	39

1. Introducción

El sistema fiscal de un país democrático es fruto de la elección de sus ciudadanos quienes manifiestan sus preferencias a través de los partidos políticos. En función de cuáles sean las funciones que se quieran asignar al sector público y de cómo se quieran financiar las mismas, el sistema fiscal de cada país tendrá unas características u otras. Así, por ejemplo, si el sector público juega un papel importante en la provisión de servicios como la sanidad o en la financiación de la jubilación vía un sistema público de pensiones, ello determinará el nivel de ingresos necesarios para su financiación y, en gran medida, el nivel de presión fiscal.

Sin embargo, además de las preferencias políticas de los ciudadanos en un periodo determinado, el sistema fiscal viene determinado también por la historia de cada nación. El origen de un país y los avatares acaecidos en el mismo a lo largo de su historia explican con frecuencia elementos importantes de todo sistema fiscal. Sin tener en cuenta este factor, difícilmente se puede entender por qué los Estados Unidos de América es el único país industrializado que no aplica un impuesto sobre el valor añadido o, sin ir tan lejos, por qué en España existe un sistema privilegiado de financiación autonómica, distinto del común, para los territorios forales. La historia y la costumbre juegan un papel relevante como bien refleja la máxima hacendística de que “un impuesto antiguo es un buen impuesto”.

Por tanto, se puede afirmar que el sistema fiscal de un país es fruto de las preferencias de sus ciudadanos, y evolucionará según cómo varíen las mismas, pero también de la costumbre e inercias. Ahora bien, para poder entender la evolución reciente de los sistemas fiscales en un mundo globalizado como el nuestro, debe también añadirse un tercer factor a los determinantes de la fiscalidad: el factor internacional. En efecto, la elevada movilidad del capital y la consiguiente competencia fiscal entre países para lograr su captación, ya determina en parte los sistemas fiscales de muchas naciones. Igualmente, la creación de organismos como la Unión Europea o la propia OCDE, condiciona en muchos casos las políticas tributarias que se puedan desarrollar.

En definitiva, en el mundo actual el factor internacional determina cada vez más los sistemas fiscales nacionales. A las posibles preferencias (qué se quiere gravar) se une la realidad (qué se puede gravar), realidad muy condicionada por el factor internacional.

Por otro lado, todo sistema fiscal debe configurarse de acuerdo con unos principios generales, entre los cuales destacan la equidad, la eficiencia, la sencillez y la suficiencia. En efecto, un buen sistema fiscal debe ser equitativo, es decir, justo. Además, tiene que ser eficiente y, por tanto, que no distorsione las decisiones de los agentes económicos. Igualmente, debe ser sencillo, fácil de entender y aplicar por la población y fácil de controlar y gestionar por la administración. Por último, el

sistema fiscal ha de permitir obtener la recaudación necesaria para financiar el gasto público que la sociedad reclama. Sin embargo, a nadie se le escapa que con frecuencia estos objetivos son incompatibles entre sí y, por consiguiente, el sistema fiscal acaba siendo un equilibrio o compromiso entre equidad, eficiencia y sencillez para así obtener el volumen deseado de recaudación. Lógicamente, este equilibrio depende de las preferencias de los ciudadanos, aunque también de la situación económica tanto nacional como internacional.

Situado el marco en el que se mueven los sistemas fiscales, este trabajo se propone, por un lado, analizar la realidad del sistema fiscal español, destacando sus características más relevantes y estudiando las reformas recientes más importantes. A continuación, en un ejercicio prospectivo, se van a indicar cuáles pueden ser las líneas futuras de reforma más probables, teniendo en cuenta las últimas propuestas gubernamentales. Por último, a modo de conclusiones se realizan unas breves consideraciones finales.

2 El sistema fiscal español: presión fiscal y composición de los ingresos tributarios

2.1 La presión fiscal: nivel actual y evolución

La presión fiscal, que mide la relación entre ingresos tributarios y PIB a precios de mercado, con frecuencia se utiliza como indicador del peso del sector público en una economía, ya que permite conocer de manera sencilla la importancia de los ingresos fiscales en una economía sobre el valor total de los bienes y servicios producidos. El nivel actual de presión fiscal en España se sitúa en torno al 35%, un punto porcentual por debajo de la media de los países de la OCDE y más de cinco puntos por debajo de la media de los países de la UE (15). Lógicamente, de acuerdo con las preferencias de cada país, el nivel de presión fiscal puede variar considerablemente, oscilando en la actualidad entre un máximo cercano al 50%, en Suecia y Dinamarca, y un mínimo en torno al 25%, en Japón y Estados Unidos. Por tanto, se puede afirmar que el nivel de presión fiscal en España está ligeramente por debajo del nivel medio de los países de nuestro entorno. Sin embargo, la nota más característica del caso español es el rápido crecimiento que ha experimentado el nivel de presión fiscal.

En efecto, desde 1975 hasta la actualidad el nivel de presión fiscal en España ha pasado del 18% al 35%, es decir, un incremento de 17 puntos porcentuales. Durante este periodo, el nivel de presión fiscal también ha aumentado para el conjunto de los países de la OCDE y de la UE (15), pero solamente en torno a 6 y 7 puntos, respectivamente. En ningún otro país el incremento en la presión fiscal ha sido tan intenso en tan breve lapso de tiempo. Quizá este crecimiento tan intenso

explique en parte la percepción bastante generalizada de que en España se pagan muchos impuestos. Ciertamente es, no obstante, que España partía de un papel muy reducido del sector público que se reflejaba, entre otras cosas, en un bajo nivel de presión fiscal, fruto también de un sistema fiscal obsoleto.

En resumen, bien se puede afirmar que la llegada de la democracia trajo consigo una modernización del sistema fiscal a fin de mejorar la equidad y eficiencia del mismo, a la vez que permitiera obtener el nivel de recursos necesarios para financiar las actuaciones crecientes de las administraciones públicas.

Para el conjunto de los países de la OCDE, la presión fiscal alcanzó su valor máximo histórico en el año 2000 y desde entonces ha disminuido aproximadamente en un punto porcentual, aunque los datos más recientes referidos a 2004 apuntan a que esta ligera caída se ha detenido. Esta caída ha sido ligeramente superior en los países de la UE (15). En España, por el contrario, desde el año 2000 la presión fiscal ha crecido, aunque muy ligeramente, aspecto que merece ser comentado. Un incremento en el nivel de presión fiscal no tiene por qué obedecer a un “aumento de los impuestos” como consecuencia de cambios en la normativa, porque la evolución de la presión fiscal también depende de la situación económica. En efecto, el crecimiento económico incide positivamente en las bases impositivas, en especial en rentas, beneficios y consumo, lo que acaba generando un incremento en la recaudación fiscal. Y como consecuencia de la flexibilidad del sistema fiscal (la recaudación de algunos impuestos es elástica, es decir, evoluciona más que proporcionalmente ante variaciones en el PIB), la presión fiscal aumenta, a pesar de que los tipos impositivos de los impuestos no se hayan modificado¹. De hecho la flexibilidad es una característica positiva del sistema fiscal pues refuerza su papel como estabilizador automático de la economía. Por tanto, esta distinta evolución de la presión fiscal española desde 2000 más bien es fruto de la diferencia en el ciclo económico.

2.2 La composición de los ingresos tributarios

El sistema fiscal español se compone de cinco figuras tributarias básicas: las cotizaciones a la Seguridad Social, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor añadido, el impuesto de sociedades y los impuestos especiales. Como sucede en la mayoría de países de la OCDE y de la UE (15), estas cinco fuentes impositivas representan cerca del 90% del total de ingresos tributarios en España, por tanto, aportan la grandísima mayoría de los ingresos de las administraciones públicas españolas.

1 Lógicamente, lo contrario sucede en caso de recesión.

Si se analiza el peso de cada una de estas figuras, como se puede observar en el Gráfico 1, las cotizaciones a la seguridad social constituyen en la actualidad con diferencia la fuente impositiva más importante en España (35%)², seguida a cierta distancia por el IRPF (19%). Por tanto, la suma de ambas figuras representa más de la mitad del total de ingresos tributarios. Esto permite destacar un rasgo diferenciador del sistema fiscal español en comparación con la media de los países de la OCDE (Gráfico 2) y, aunque en menor grado, de la UE (15) (Gráfico 3), como es el elevado peso relativo que tienen los impuestos que recaen sobre el factor trabajo³. Esto se debe sobre todo al elevado peso de las cotizaciones sociales en comparación con el conjunto de los demás países. El IRPF no sólo grava las rentas del trabajo, pero éstas constituyen la principal fuente al suponer en torno al 80% del total de rentas declaradas.

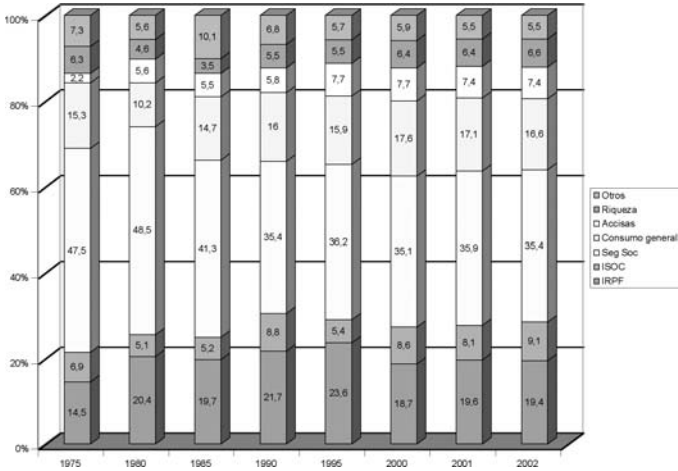
El IVA representa la tercera fuente de ingresos y conjuntamente con los impuestos especiales sobre el consumo (las denominadas accisas que recaen especialmente sobre hidrocarburos, alcohol y tabaco) suponen cerca de un 25% del total. Por tanto su importancia no es desdeñable, pero si de nuevo se compara con la media de los países de la OCDE (Gráfico 2), y también con los de la UE (15) (Gráfico 3) encontraríamos una segunda característica relevante del sistema español, como es el reducido peso relativo de los impuestos sobre el consumo.

Finalmente, de las cinco figuras impositivas destacadas, el peso relativo del impuesto sobre sociedades, un 9% aproximadamente, se sitúa en un nivel muy similar al de la media en la OCDE y de la UE (15).

2 Si bien tradicionalmente se ha discutido acerca de la naturaleza de las cotizaciones a la seguridad social, por compartir características de los tributos (son obligatorias) y de las primas de seguros (la cotización determina el nivel de renta a percibir), generalmente se tienen en cuenta en los estudios de sistemas fiscales.

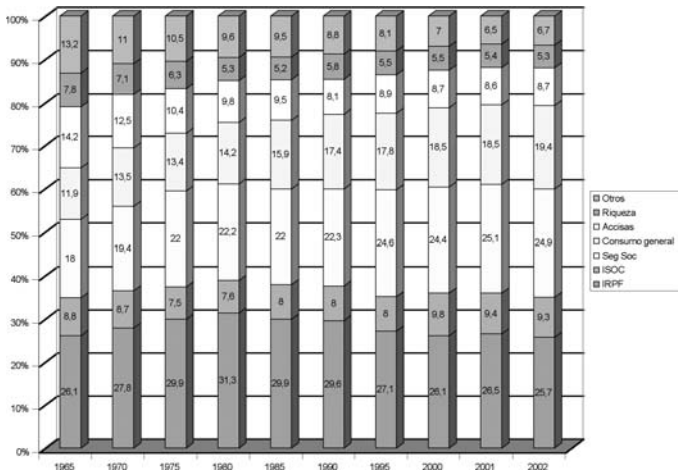
3 Vid. Jourmard y Varoudakis (2000).

Gráfico 1. Composición de los ingresos tributarios en España (1975-2003)



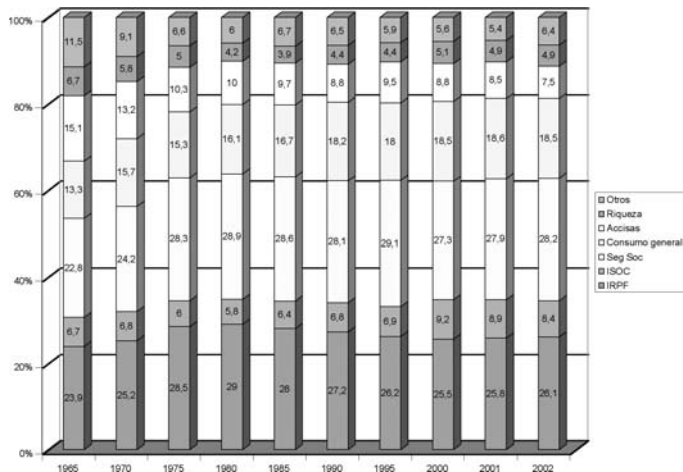
Fuente: Revenue Statistics, OCDE

Gráfico 2. Composición de los ingresos tributarios OCDE (1975-2003)



Fuente: Revenue Statistics, OCDE

Gráfico 3. Composición de los ingresos tributarios UE (15) (1975-2003)



Fuente: Revenue Statistics, OCDE

El conjunto de impuestos que recaen sobre la riqueza (patrimonio, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y bienes inmuebles) representan solamente en torno al 6,5% del total de ingresos tributarios. Este peso es ligeramente superior al de los demás países considerados, y ello se debe especialmente a la creciente importancia del impuesto seguramente menos conocido de todos ellos, el de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. El *boom* de la vivienda ligado a los aumentos en los tipos aprobados por la mayoría de CCAA (vid. epígrafe 3.2.5) originan esta situación.

La comparación de la composición de los ingresos tributarios o “tax mix” en España con la del conjunto de países de la OCDE y de la UE no implica que el sistema español sea mejor o peor en función del grado de cercanía con la media de estos países. Como se ha comentado al principio, todo sistema fiscal es fruto de las preferencias de sus ciudadanos y también del peso histórico. Sin embargo, la importancia creciente del factor internacional sí que puede servir para dar pistas sobre cómo puede evolucionar el sistema fiscal español. En este sentido puede resultar interesante analizar su evolución desde mediados de los años setenta, coincidiendo con el cambio de régimen político.

En España desde 1975 hasta 2002 se produce una clara tendencia a disminuir el peso relativo de las cotizaciones sociales (la caída es de doce puntos porcentuales) compensada por un fuerte aumento en la imposición sobre la renta (cinco puntos) y en el conjunto de impuestos que gravan el consumo (siete puntos). Si el análisis de la evolución se efectúa durante este periodo para el conjunto de países de la OCDE y de la UE (15), las tendencias que se observan difieren considerablemente de las españolas, como consecuencia de las importantes diferencias que presentaba el sistema fiscal español en 1975 (antes de la fundamental reforma fiscal derivada de los Pactos de la Moncloa). En el conjunto de la OCDE y de la UE (15) se ha tendido a reducir la importancia del IRPF y de los impuestos especiales sobre el consumo, compensando la caída con un fuerte aumento en el peso relativo de la imposición general sobre el consumo.

3 Reformas y cambios más recientes en el sistema fiscal español⁴

3.1 Contexto internacional

En los años ochenta empezó en el mundo occidental un claro proceso de reforma fiscal cuyos efectos se han seguido manifestando en las reformas más recientes. Los cambios más relevantes que entonces se introdujeron fueron básicamente los tres siguientes:

- En la imposición sobre la renta personal, reducción de los tipos marginales, en especial de los más elevados, y del número de tramos de la tarifa y ensanchamiento de la base imponible eliminando numerosos beneficios fiscales.
- En la imposición sobre sociedades, reducción del tipo impositivo y ampliación de la base.
- Y respecto a la composición de los ingresos fiscales, aumento del peso de los impuestos indirectos frente a los impuestos directos.

Posteriormente, en la década de los noventa, las reformas fiscales que se llevaron a cabo comparten las características anteriores, pero generalmente incorporan dos elementos nuevos. Por un lado, una clara dualización, expresa o de facto, en la

4 En general, la expresión reforma fiscal se utiliza para referirse a modificaciones normativas de cierta envergadura (i.e. la sustitución de un impuesto sobre la renta por otro nuevo), mientras que la expresión cambio fiscal se deja para pequeñas modificaciones legales de alcance más limitado (i.e. introducción de una nueva deducción en el impuesto sobre sociedades).

imposición sobre la renta personal, lo que supone un tratamiento favorable para algunas o todas las rentas del capital. Por otro lado, la *ambientalización* de los tributos o incorporación de la variable ambiental en el sistema fiscal, que aunque en términos recaudatorios no suponga un cambio fundamental, sí merece destacarse como una modificación cualitativa del papel atribuido a la fiscalidad para corregir comportamientos nocivos con el medio ambiente. Y actualmente, en la primera mitad del nuevo siglo, parece claro que las reformas fiscales en marcha comparten estos rasgos.

Conocidas las características generales de las reformas, parece interesante indagar sobre las causas de las mismas, a fin de poder entender por qué se produjo a partir de los años ochenta un movimiento tan generalizado de reformas fiscales, cuyo efecto como hemos dicho llega hasta nuestros días. En un primer momento estas causas tienen que ver básicamente con la equidad y con la eficiencia del sistema fiscal. Para mejorar la equidad del sistema fiscal se consideró necesario, por un lado, eliminar numerosos tratamientos especiales que se habían ido incorporando a los impuestos sobre la renta, tanto personal como societaria. Por otro lado, se creyó innecesario tener tipos impositivos muy elevados, pues los mismos ocasionan importantes distorsiones. De esta manera, se afirmaba que los sistemas fiscales son más eficientes y, a su vez, más sencillos, sin menoscabo de su equidad, entendida en el doble sentido de equidad horizontal (tratar igual a los que son iguales) y de equidad vertical (tratar distinto a los que son diferentes). No obstante, detrás de estas causas subyacen dos factores importantes que merecen ser destacados. El primero, de carácter más filosófico, que consiste en un resurgir en la creencia de la eficiencia del mercado. El segundo, se puede decir de carácter institucional, que es fruto de influencias internacionales que ayudan a extender el movimiento reformador como son la creciente movilidad del capital y el papel difusor de organismos internacionales, como la OCDE, la UE, el FMI o el Banco Mundial⁵. Y si en la década de los ochenta el factor internacional desempeñó un papel importante en las reformas, su peso es aún mucho mayor a partir de los años noventa por la consolidación de la libre movilidad del capital, por los avances en las nuevas tecnologías de la comunicación y por los procesos crecientes de integración económica.

5 Vid Sandford (1993) para un análisis más extenso de las reformas de los años ochenta y de sus causas.

3.2 Evolución reciente en España

A lo largo de los últimos años, y para acotar un poco el periodo de tiempo se podría decir que desde la mitad de los años noventa coincidiendo aproximadamente con el cambio de color político en el gobierno, España ha entrado en un proceso muy activo de reformas y cambios fiscales. Ciertamente, durante este periodo se puede afirmar que los cambios legales introducidos por el Estado han sido numerosos, y que una o más veces al año se han aprobado cambios legales de cierta relevancia que han acabado afectando a la gran mayoría de figuras tributarias. Por tanto, una primera característica del sistema fiscal español reciente es la frecuencia de los cambios introducidos, aspecto este que como se comentará más adelante, genera problemas de seguridad jurídica.

De manera paralela a esta hiperactividad legislativa del Estado en el ámbito tributario, en España se ha iniciado un proceso de atribución creciente de poder tributario a las Comunidades Autónomas, como consecuencia de los cambios introducidos en el sistema de financiación autonómica común a fin de aumentar la responsabilidad fiscal de las regiones. Este factor, fruto del proceso descentralizador español, ha coadyuvado a aumentar la actividad tributaria de los poderes públicos, puesto que ya no sólo son las Cortes Generales las que pueden introducir cambios legislativos, sino también los Parlamentos Autonómicos en el ejercicio de la potestad normativa atribuida.

Por otro lado, el crecimiento continuado de la economía española y la situación financiera de las arcas públicas ha permitido que la gran mayoría de cambios fiscales hayan consistido en la reducción de impuestos, ya sea mediante una reforma general de una figura impositiva, ya sea vía la introducción de beneficios fiscales particulares. Por tanto, son reformas o cambios políticamente mucho más sencillos de aplicar, que no los que van en signo contrario.

A continuación, para las figuras impositivas más relevantes se comentan las características más importantes de las reformas y cambios introducidos desde mitad de los años noventa, coincidiendo básicamente con el cambio de gobierno de 1996, hasta el momento actual, finales de 2005, por tanto ya con el nuevo gobierno socialista. Los cambios derivados de las actuaciones autonómicas, se comentan de manera separada y no dentro de cada figura, puesto que su motivación es generalmente distinta.

3.2.1. Impuesto sobre la renta de las personas físicas

El IRPF es un claro exponente de un impuesto que ha sufrido numerosas modificaciones durante este periodo.

Una primera medida a destacar fue el nuevo tratamiento otorgado a las plusvalías desde junio de 1996, que pasaron a tributar a un tipo preferencial del 20% (reducido primero, en 2000, al 18% y más tarde, desde 2003, al 15%) siempre que su periodo de generación fuera superior a los dos años (reducido en 2000 a un año). Esta medida que en su momento levantó una fuerte polémica es fruto sin duda del proceso de competencia fiscal en el que han entrado los países a la hora de gravar un factor móvil como es el capital. Ciertamente es que la misma supone una cierta fractura de la equidad del impuesto, en la medida en que no todas las rentas reciben el mismo tratamiento, pero como el análisis del sistema comparado se encarga de demostrar, parece que ello es inevitable en el contexto internacional actual⁶.

Igualmente, cabe advertir que tampoco el sistema anterior de tributación de las plusvalías representaba otorgar a los incrementos patrimoniales el mismo tratamiento que a las demás rentas. En efecto, el sistema introducido por la Ley 18/1991 se caracterizaba por la aplicación de unos coeficientes anuales reductores, también llamados de abatimiento, que se aplicaban a partir del segundo año de generación de la plusvalía y que incluso podían llevar a la exención total de la ganancia de capital. Por tanto, no se puede decir que una alternativa sea mejor que la otra en términos de equidad, pues aunque con los coeficientes de abatimiento la ganancia de capital finalmente gravada tributaba como las demás rentas, seguramente serían los contribuyentes de mayor renta los que con mayor probabilidad podrían esperar a que transcurriera el plazo de tiempo fijado para la exención total. Por consiguiente, en términos de equidad se pueden encontrar argumentos tanto a favor como en contra de cada sistema.

Sin embargo, parece que en términos de eficiencia la tributación a un tipo proporcional puede adaptarse mejor a un contexto cambiante y de elevada movilidad, y de reducir en parte el incentivo a diferir la realización de las plusvalías (efecto cerrojo o "lock in") que la aplicación de los coeficientes de abatimiento sin duda genera, en la medida en que la no realización lleva, transcurrido el periodo fijado, a su exención total⁷.

Un segundo cambio relevante siguiendo el orden temporal de aprobación fue la modificación de la tributación de los empresarios y profesionales personas físicas,

6 Ver por ejemplo, Rodrigo (2005) para un amplio estudio actualizado de la tributación de las ganancias de capital en el sistema comparado.

7 Es verdad que una vez transcurrido el periodo de tiempo fijado para la exención total, deja de producirse el efecto cerrojo si se aplican los coeficientes de abatimiento, mientras que el efecto se mantiene si se aplica el sistema de tipo reducido, pero por los plazos de realización de las plusvalías, sospecho que el efecto medio sería menor, sobre todo respecto de los activos financieros.

con la eliminación del sistema de estimación objetiva de coeficientes y la aplicación del sistema directo simplificado. Igualmente, mediante límites diversos introducidos (volumen de rendimientos íntegros o volumen de compras) se ha ido intentando reducir el alcance de la aplicación del sistema de estimación objetiva por módulos, a fin de evitar que del mismo se beneficien personas que por su volumen de operaciones parece que claramente debieran tributar por estimación directa. No se puede olvidar que la estimación objetiva está prevista para facilitar la aplicación del impuesto a aquellos pequeños empresarios (comerciantes, taxistas, titulares de bares o restaurantes, etc.) que por disponer de pocos medios, la determinación del resultado real de su actividad podría resultar compleja. Además, el sistema también permite a la administración tributaria asegurarse una tributación mínima de un colectivo muy numeroso de pequeños empresarios, que por sus especiales características serían difíciles de controlar.

El cambio más relevante en el IRPF se produce con la reforma del mismo aprobada por la Ley 40/1998 y que introduce un nuevo impuesto en 1999. Esta reforma supuso en cierta medida adaptar el impuesto español a los cambios que, como se ha comentado anteriormente, se empezaron a producir en numerosos países a partir de los años ochenta. Los cambios más relevantes fueron: la reducción en los tipos marginales, pasando el marginal superior del 56% al 48%; la disminución en el número de tramos, de 8 a 6 (en 1997 ya habían pasado de 18 a 10 y después en 1998 a 8); la eliminación de numerosas deducciones en la cuota, que quedaron incluidas dentro de los nuevos mínimo exento y mínimo familiar aplicables desde entonces en la base; la modificación de la deducción por vivienda habitual, pasando la deducción de intereses en este caso de la base a la cuota, como consecuencia, en parte, de la no imputación de una renta ficticia por el uso de la vivienda habitual; la fijación de una reducción a tanto alzado sobre los rendimientos del trabajo personal; la sustitución de la base imponible irregular, por una reducción a tanto alzado aplicable sobre las rentas irregulares; y la modificación del cálculo de las retenciones sobre los rendimientos del trabajo, a fin de evitar a una parte importante de contribuyentes la obligación de presentar la declaración del impuesto.

Por tanto, sin entrar en detalle sobre los numerosos cambios que introdujo la reforma del IRPF, algo que se escapa del objetivo de este trabajo, sí se puede afirmar que en general la reforma situó al impuesto español en la línea de las reformas que a finales de los años noventa ya se habían llevado a cabo mayoritariamente por parte de los países industrializados. Los estudios hasta el momento realizados suelen coincidir en que la reforma de 1998 aumentó la progresividad del impuesto, aunque disminuyó su capacidad redistributiva fruto de la caída en el tipo medio, mejoró algo su eficiencia y también simplificó ligeramente el impuesto⁸. A los buenos resultados

7 Vid. Castañer, Romero y Sanz (2004) para un resumen de los estudios efectuados.

de la reforma ayudó sin duda el contexto económico de crecimiento, que permitió rápidamente compensar su coste recaudatorio. La reforma se hizo con la premisa de no perjudicar a nadie, aspecto quizá comprensible desde un punto de vista político, pero que desde una perspectiva económica no parece que tenga mucha lógica. Incluso se estipularon tratamientos especiales para aquellos contribuyentes que pudieran verse perjudicados por los cambios de las deducciones vinculadas a la vivienda.

El buen rédito que en términos económicos y sin duda políticos tuvo esta reforma llevó a aprobar mediante la Ley 46/2002 una reforma parcial del impuesto, que en cierta manera profundizó en los cambios anteriores. Nuevamente se redujeron los tipos marginales (el marginal superior pasó a ser del 45%, mientras que el inferior se redujo al 15%, tipo al que se igualó la tributación de las ganancias de capital con un período de generación superior al año) y el número de tramos (de seis a cinco); se aumentaron los importes de los mínimos personales y familiares (aunque como consecuencia de su congelación desde 1999, el aumento en términos reales fue bastante ligero); se estipularon nuevas reducciones en la base en función de circunstancias personales y familiares (aumentando su casuismo); y se introdujo la deducción en la cuota para madres trabajadoras. En definitiva, la reforma que entró en vigor en 2003 profundizó en las líneas trazadas por la anterior, aunque en algún aspecto como la aprobación de reducciones adicionales en la base más bien fue en contra del criterio anterior de eliminar del impuesto tratamientos especiales.

3.2.2. Impuesto sobre sociedades

La Ley 43/ 1995 aprobó un nuevo impuesto sobre sociedades que representó una importante mejora del mismo. Ahora bien, la aprobación de un nuevo impuesto no fue óbice para que rápidamente se fueran introduciendo numerosos cambios en la normativa. En este sentido, el contexto internacional de clara competencia fiscal provoca que el impuesto sobre sociedades constituya un instrumento esencial en poder de los poderes públicos para fomentar las inversiones empresariales.

Las reformas fiscales que en los últimos años se ha llevado a cabo en nuestro país han ido precisamente en esta línea. Se han introducido o modificado, aumentando su generosidad, numerosos tratamientos especiales con la finalidad de fomentar ciertas actividades, entre las cuales cabe destacar las de I + D, las exportadoras y las de internacionalización de la empresa española. Asimismo, se ha modificado el sistema de tributación de los beneficios extraordinarios reinvertidos, reemplazando la amortización acelerada por una deducción en la cuota que permite equiparar su tributación a las de las plusvalías con un plazo superior al año en el IRPF (se acaba tributando un 15%). Si bien el tipo nominal del impuesto no se ha modificado durante este período y sigue siendo como norma general del 35%, las deducciones

anteriores sí provocan que para las empresas que se apliquen las mismas el tipo efectivo del impuesto haya disminuido.

Por otro lado, la Ley 43/1995 introdujo un régimen especial favorable para las empresas de reducida dimensión, consistente en la aplicación de ciertos beneficios fiscales en la base del impuesto (básicamente, vía libertad de amortización o amortización acelerada para ciertas inversiones) y en la cuota del impuesto (mediante un tipo reducido del 30% sobre los primeros quince millones de pesetas de beneficio, ampliado desde 2005 hasta los veinte millones). Lo más característico de este periodo ha sido la ampliación del ámbito de aplicación de este régimen especial, que si en 1996 se fijó sólo para empresas cuya cifra neta de negocios del año anterior no superara los 250 millones de pesetas (1.502.530 euros), a mediados de 2000 se amplió hasta los tres millones de euros, en 2002 a 5 millones, a 6 millones en abril de 2003 y, desde 2005, ya con el gobierno actual, a 8 millones de euros. Por tanto, esta ampliación paulatina ha supuesto que en la actualidad la gran mayoría de sociedades españolas (en 2002, ya representaban un 83%) estén consideradas como empresas de reducida dimensión y se puedan acoger al régimen especial de las PYMES.

Un último aspecto a destacar en este rápido repaso de los cambios introducidos es la sustitución en 2003 del régimen de transparencia fiscal por el régimen especial de las sociedades patrimoniales, sociedades que tributan a un tipo único del 40%, excepto por las plusvalías con un periodo de generación superior al año que lo hacen a un tipo reducido del 15%. Estas sociedades presentan la peculiaridad, un tanto extraña y compleja, de que para la cuantificación del beneficio deben acogerse a la normativa del IRPF.

3.2.3. Impuestos sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones

Estos dos impuestos personales sobre la riqueza tienen un peso muy pequeño en términos de recaudación (patrimonio representa un 0,5% del total de ingresos tributarios en España y sucesiones, un 0,6%), pero sin embargo, tradicionalmente se les atribuye un papel importante en términos de equidad del sistema fiscal, por lo que suelen generar un interesante debate.

Tanto en el impuesto sobre el patrimonio como en el impuesto sobre sucesiones y donaciones se han producido cambios muy importantes durante el periodo analizado, que sin duda han modificado el hipotético papel a desempeñar por los mismos.

Respecto del impuesto sobre el patrimonio el cambio más importante a destacar se produce un poco antes del periodo considerado, pues es la entrada en vigor en 1994, por tanto aún bajo gobierno socialista, de la exención del patrimonio

empresarial. La exención se aplica tanto a empresarios o profesionales personas físicas como a sociedades controladas por grupos familiares, siempre que se cumplan unas determinadas condiciones.

Existen argumentos vinculados a la eficiencia para justificar esta exención, pues en caso contrario se perjudica al patrimonio productivo. Ahora bien, esta exención limita fuertemente el posible papel redistributivo del impuesto, puesto que inevitablemente cualquier patrimonio elevado acaba considerándose como empresarial, ya porque ciertamente lo es, ya porque se disponen de los medios para aparentar una actividad económica. Por tanto, la exención del patrimonio empresarial supone dar prioridad al principio de eficiencia y, en consecuencia, debilitar el papel redistributivo del impuesto. En el apartado 4.5, dentro de posibles reformas futuras, se entrará en mayor profundidad en el análisis de este impuesto, muy discutible y que solamente una minoría de países, cada vez más reducida, exigen.

Otro cambio importante en la imposición del patrimonio tuvo lugar el año 2000 con la exención de la vivienda habitual hasta un importe máximo de 25 millones de pesetas. La vivienda habitual constituye el patrimonio principal de la mayoría de familias españolas, por lo que su exención supone eliminar del impuesto una parte importante de las bases, y con ello, a un número elevado de contribuyentes. Esta exención constituye un ejemplo más del tratamiento favorable que la fiscalidad española otorga a favor de la adquisición de la vivienda.

En relación con el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el cambio más importante en la normativa estatal fue la introducción en junio de 1996, con el gobierno popular, de la reducción del 95% por la transmisión del patrimonio empresarial y de la vivienda habitual del causante. La reducción por transmisión de actividades económicas y de participaciones societarias, reivindicación fuertemente realizada desde sectores vinculados a las empresas familiares, también resulta justificable desde el punto de vista de la eficiencia, a fin de facilitar la sucesión en las empresas y que la fiscalidad no se convierta en un obstáculo insuperable para su futuro. Ahora bien, como se ha comentado para el impuesto sobre el patrimonio, la no modificación del conjunto del impuesto provoca fuertes desigualdades en el tratamiento fiscal, que redundan en una clara pérdida de equidad. Esto es aún más claro en el impuesto sobre sucesiones español regulado por la Ley 29/1987, que tenía el objetivo redistributivo como una de sus prioridades, por lo que estableció un impuesto fuertemente progresivo con elevados tipos impositivos. Además, la atribución de potestad normativa a las CCAA ha añadido cierta complejidad al tema, pues se ha entrado en un proceso de competencia fiscal que plantea importantes dudas sobre el futuro de este impuesto. Esto se trata con mayor amplitud en el epígrafe 3.2.5 dedicado específicamente a la financiación autonómica.

3.2.4. Otros cambios

Desde mediados de los años noventa se han introducido también diversos cambios en otros impuestos, pero en general se puede afirmar que estos cambios, o bien son de menor importancia, o bien se centran en figuras impositivas de segundo orden. Tampoco es objetivo de este trabajo efectuar una enumeración exhaustiva de todas las modificaciones, por lo que brevemente a continuación se citan los aspectos más destacados:

- Se han creado nuevos impuestos, como el impuesto sobre la electricidad (que reemplaza al hasta entonces en vigor “recargo en concepto de coste específico asignado a la minería del carbón”), el impuesto sobre las primas de seguros, el impuesto sobre la renta de los no residentes (aunque grava una renta que antes se gravaba en el IRPF o en el impuesto sobre sociedades) o el impuesto sobre las ventas minoristas de hidrocarburos (fruto de los cambios en la financiación autonómica y cuya recaudación se cede totalmente a las CCAA).
- En el IVA, el tipo de gravamen aplicable a algunos bienes o servicios se ha modificado durante este tiempo, aunque no se puede olvidar que la armonización comunitaria limita los bienes o servicios que pueden tributar a tipos reducidos. Sirva de ejemplo la rebaja de los peajes de autopista al 7% y que después de unos años se tuvo que cambiar nuevamente para volver a gravarlas al tipo general del 16%.
- La exención del IAE para las personas físicas y para aquellas personas jurídicas o comunidades de bienes cuya cifra neta de negocios sea inferior a un millón de euros, modificación que además ha tenido consecuencias en la financiación de los entes locales.

3.2.5. Financiación autonómica

El sistema de financiación autonómica aprobado para el quinquenio 1997-2001 introdujo una importante novedad en el campo fiscal, pues por primera vez las CCAA recibieron capacidad normativa para cambiar determinados elementos de diversos tributos cedidos. En especial, cabe destacar por su relevancia, la capacidad atribuida en el IRPF, además de en los impuestos sobre sucesiones y donaciones, patrimonio y transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, y los tributos sobre el juego. Posteriormente, con el sistema de financiación en vigor desde 2002, las CCAA vieron aumentado el ámbito de la capacidad normativa en los tributos anteriores y extendido a otros impuestos, como el de determinados medios de transporte y el de ventas minoristas de hidrocarburos. En definitiva, durante buena parte del periodo objeto de análisis las CCAA también han podido introducir cambios fiscales en el ámbito de su capacidad tributaria.

Los cambios adoptados han sido numerosos y suelen presentar un casuismo importante, por lo que a continuación y para el conjunto de CCAA nos vamos a limitar a destacar aquellos aspectos generales más relevantes:

- Ninguna Comunidad se ha atrevido a modificar la tarifa general del IRPF, pero sí que han introducido deducciones en la cuota de naturaleza diversa. El número de deducciones adoptado por cada Comunidad varía considerablemente, como también varía su naturaleza, importe y configuración. En general, se han centrado en aspectos vinculados a la familia (por nacimiento de hijos, por cuidado de hijos, etc.) y relacionados con la vivienda (tanto adquisición como arrendamiento de ciertos colectivos, en especial, jóvenes). Por tanto, aunque la tarifa sea la misma en todas las CCAA, los tipos impositivos efectivos que soportan los contribuyentes españoles sí que pueden variar, y en ocasiones de manera considerable, según el lugar donde residan⁹. Este aspecto, sin embargo, ha ido en contra de la idea prevista en la reforma de 1998 de ajustar el cálculo de las retenciones a la cuota líquida final: la existencia de numerosas deducciones en la cuota, que no se pueden tener en cuenta a la hora de calcular la retención, impide la eficacia de esta idea que, por tanto, con el tiempo ha quedado abandonada.
- En el impuesto sobre sucesiones y donaciones, las CCAA han ido haciendo más generosas o relajando las condiciones de las reducciones estatales por transmisión de empresa familiar o de vivienda habitual. Sin embargo, además de otras modificaciones, el cambio más importante durante este periodo tiene que ver con la práctica exención de las transmisiones *mortis causa* a favor del cónyuge supérstite y de los hijos. Como consecuencia de ello, este tipo de transmisión prácticamente ya no tributa (además de en los territorios forales) ni en Cantabria ni en La Rioja, ni tampoco en otras siete Comunidades Autónomas (Asturias, Baleares, Castilla-León, Galicia, Madrid, Murcia y Valencia) si los hijos son menores de 21 años. Por tanto, queda claramente de manifiesto que se ha entrado en un proceso de competencia fiscal, pues sólo hay que pensar en la ubicación geográfica de Cantabria y La Rioja, o en la de Asturias que fue la única región con gobierno socialista que aprobó la práctica exención para los hijos menores de 21 años. Téngase en cuenta que el impuesto se paga a la Comunidad donde residía el causante en el momento de su fallecimiento, por lo que con sólo cambiar la residencia habitual del causante, aunque sólo sea de manera simulada, los herederos pueden evitar el impuesto. En definitiva, aunque en el apartado de reformas futuras se volverá sobre este tema, ciertamente el futuro del impuesto sobre sucesiones en España se presenta bastante incierto, a pesar de la voluntad de algunas CCAA de mantener y reformar el impuesto (como ya ha hecho Andalucía y Aragón y ha anunciado Cataluña).

9 Vid. Durán y Esteller (2005), para un análisis más amplio del ejercicio de la capacidad normativa y una estimación de diferencias en los tipos efectivos del IRPF por CCAA.

- En el impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas, la práctica totalidad de gobiernos autonómicos han aumentado el tipo impositivo aplicable sobre los bienes inmuebles del 6 al 7%, aparte de fijar algunos tipos especiales reducidos para determinadas transmisiones. En el impuesto sobre actos jurídicos documentados, numerosas Comunidades han aumentado el tipo general aplicable a documentos notariales, a la vez que se prevén tipos especiales, tanto reducidos como incrementados, para determinados supuestos.

En resumen, se puede afirmar que han sido numerosos los cambios fiscales que han ido adoptando las CCAA, aspecto que aumenta ligeramente la complejidad en el sistema fiscal español, pero que no deja de ser la contraprestación necesaria al deseo de mayor poder tributario que las regiones han manifestado. Igualmente, se observa una tendencia generalizada a introducir reducciones fiscales en los impuestos directos más perceptibles (IRPF y sucesiones) combinada con un aumento en los impuestos indirectos menos perceptibles (transmisiones patrimoniales y actos jurídicos). Por último, cabe destacar que se ha entrado en un claro proceso de competencia fiscal en el impuesto sobre sucesiones y que las Comunidades sólo se han atrevido a aumentar los impuestos que, además de menos perceptibles, están vinculados a bases inmóviles como son los bienes inmuebles.

3.2.6. Cambios fiscales, seguridad jurídica y administración tributaria

El análisis de los cambios permite constatar algo que anteriormente ya se ha anunciado, como es la hiperactividad legislativa que se ha producido en España en los últimos años. Es cierto que vivimos en un mundo cambiante, en el que además, la política fiscal se ha visto reforzada como instrumento de política económica de los gobiernos nacionales después de la pérdida de la política monetaria. Sin embargo, creo que merece la pena analizar brevemente las consecuencias negativas que sobre el buen funcionamiento del sistema fiscal puede acarrear un exceso de cambios legislativos.

En primer lugar, un exceso de actividad legislativa provoca un aumento en la complejidad de los impuestos. Creo que en un mundo globalizado con relaciones económicas sin duda complejas, fruto del propio desarrollo económico, esperar que el sistema fiscal sea sencillo y fácil de entender resulta cada vez más una utopía. Si, por ejemplo, las cuentas de ahorro fueran la única modalidad financiera de ahorro, la tributación de los rendimientos del capital mobiliario sería seguro más sencilla. Por tanto, en la medida en que son múltiples las modalidades de activos financieros disponibles en la actualidad, la tributación de sus rendimientos va a ser inevitablemente más compleja. No obstante, que las relaciones económicas sean complejas no implica que el sistema fiscal no pueda ser más claro y más estable.

La claridad resulta difícil de alcanzar si la normativa es confusa y si, como sucede con frecuencia, se regulan un exceso de supuestos y tratamientos especiales, que muchas veces sin demasiado sentido abundan en nuestro sistema fiscal. Uno de los objetivos del proceso reformador iniciado en los años ochenta a nivel internacional fue la simplificación de los impuestos. Si leemos las exposiciones de motivos de las diferentes leyes españolas reformadoras de impuestos, el objetivo simplificador se menciona en todas y cada una de ellas. Y seguramente cada nueva ley que aprueba una reforma fiscal de un impuesto (no meros cambios normativos) reduce la complejidad del impuesto. Sin embargo, al cabo de poco tiempo se van aprobando cambios normativos que introducen generalmente tratamientos especiales y que acaban complicando nuevamente la normativa fiscal. Además, muchas veces los cambios introducidos prevén tratamientos transitorios para situaciones que surgieron al amparo de la antigua normativa luego derogada y para las cuales, excepcionalmente, se les mantiene su aplicación.

Por tanto, la falta de estabilidad genera en sí misma complejidad y, además, altera en cierta medida las reglas del juego por lo que perjudica la seguridad jurídica de los contribuyentes e introduce incertidumbre en las decisiones económicas. En un momento en el tiempo se adopta una determinada decisión confiando en un determinado tratamiento fiscal pero que después, cuando llegue la hora de tributar, puede haber cambiado.

Además, no se puede olvidar que para una correcta aplicación de la normativa fiscal ésta debe conocerse, y que la complejidad de la normativa junto con su cambio continuado dificulta enormemente su conocimiento. Esto genera injusticias puesto que al final, quien mejor conoce la normativa y, por tanto, mejor se aprovecha de los distintos tratamientos y posibles lagunas, es quien dispone de más medios para asesorarse. Asimismo, la administración tributaria observa como su tarea se complica enormemente, puesto que en cada momento se tendrá que considerar la normativa en vigor. Y con frecuencia resulta que las actuaciones de comprobación o de inspección se llevan a cabo cuando la normativa, cuya aplicación se está analizando, ya no está en vigor.

En definitiva, se entra en un proceso que genera inseguridad jurídica al contribuyente, aumentando tanto los costes indirectos del cumplimiento como los costes de administración de los tributos¹⁰. Este escenario, además, fomenta un

10 Los costes indirectos del cumplimiento son aquellos costes adicionales a la cuota tributaria que recaen sobre el contribuyente como, por ejemplo, los honorarios de los asesores fiscales. En cambio, cuando se habla de costes de administración de los tributos nos referimos a los costes que su gestión genera en la administración pública como, por ejemplo, los salarios de los funcionarios tributarios.

aumento de la litigiosidad que incide negativamente en la eficiencia del sistema fiscal. La administración interpreta la norma de una forma y el contribuyente de otra. Esta discrepancia con frecuencia se acaba resolviendo en los tribunales, pero para cuando exista jurisprudencia que aclare la interpretación, resulta que la norma aclarada ya no se aplica, por lo que la resolución del conflicto no evita la aparición de nuevas desavenencias futuras¹¹.

4 Posibles reformas futuras

Si en el ámbito fiscal resulta difícil analizar los cambios y reformas ya adoptados, y según las opiniones de los especialistas su valoración puede ser muy diversa, aún resulta más complicado hacer cualquier predicción de cambios futuros. No obstante, el análisis del sistema comparado tanto presente como pasado puede ayudar a hacer alguna previsión y recomendación sobre posibles futuras reformas a adoptar en España. Esta revisión de posibles reformas se va a efectuar a continuación por figuras tributarias, pero antes creo que debe realizarse una advertencia general, pues los cambios que se puedan introducir dependerán en gran medida de la situación económica futura y de la evolución de las finanzas públicas. Difícilmente la economía va a estar siempre creciendo o incluso con crecimiento económico las necesidades financieras pueden dispararse (con el gasto sanitario como ejemplo más claro), por lo que también debe preverse qué cambios introducir si se tienen que aumentar los impuestos.

4.1 Impuesto sobre la renta de las personas físicas

En el momento de redactar estas líneas el gobierno ha presentado el anteproyecto de reforma del IRPF, por lo que va a ser éste el que sirva de base para los siguientes comentarios.

En la línea de las reformas de 1998 y de 2002 se propone la reducción en el tipo marginal superior y en el número de tramos de la tarifa. El tipo marginal máximo se fija en el 43%, coincidiendo con la media de los tipos marginales máximos de los países de nuestro entorno. En efecto, para los países de la UE (15) el valor medio se sitúa en torno al 44% y para el conjunto de países de la OCDE cerca del 42%. El

¹¹ La litigiosidad depende de diversos factores y no sólo de los cambios continuos, sin embargo su análisis se escapa de nuestro objetivo. Algunos de los cambios introducidos por la nueva Ley General Tributaria intentan precisamente reducir la litigiosidad mediante la aplicación de los incentivos oportunos.

número de tramos pasa de cinco a cuatro, pero lo más relevante es que el primer tramo de la tarifa general se amplía notablemente, por lo que está previsto que más del 70% de los contribuyentes tributen al tipo marginal inferior del 24%.

La deducción por adquisición de la vivienda habitual se mantiene, seguramente por el coste político que su eliminación podría tener en un contexto de precios de la vivienda desorbitados, aunque se eliminan los tipos más generosos aplicables hasta ahora cuando hay financiación ajena. Además, el valor real de la deducción puede ir disminuyendo paulatinamente en la medida en que la base máxima deducible, 9.015,18 euros, no se modifique. En realidad esto ya ha sucedido desde la reforma de 1998, pues el límite no se ha modificado.

Igualmente, se mantiene la deducción en la base por aportaciones a planes de pensiones, aunque con topes sensiblemente más reducidos y se elimina la reducción del 40% para el rescate en forma de capital, a fin de fomentar su papel como pensión vitalicia complementaria de las pensiones públicas. De hecho es este último papel el que justifica un tratamiento fiscal favorable para esta modalidad de ahorro: la renta que se destina a los planes de pensiones no tributa cuando se obtiene, como es habitual, sino cuando el contribuyente una vez jubilado empiece a percibir la pensión correspondiente. La reducción del 40% suponía un beneficio fiscal adicional al del diferimiento del impuesto.

Por otro lado, el régimen transitorio de las plusvalías derivadas de elementos patrimoniales adquiridos hasta el 31 de diciembre de 1994 se mantiene pero únicamente hasta la fecha de aprobación del anteproyecto, 20 de enero de 2006. Esto significa que la parte de la plusvalía generada hasta esa fecha se podrá reducir por los coeficientes de abatimiento que correspondan, pero que por la parte de la ganancia patrimonial generada a partir de entonces se deberá tributar (la plusvalía se entiende generada de manera lineal). Por tanto, determinadas plusvalías por las cuales cabía pensar que no se tributaría, ahora se pasará a tributar, por la parte de la misma generada a partir del 20 de enero.

Las deducciones por circunstancias personales y familiares se mantienen formalmente en la base, pero de hecho su aplicación práctica se produce en la cuota, puesto que la deducción se limita al tipo marginal inferior de la tarifa. Por razones de equidad se ha querido que el ahorro efectivo por los mínimos personal y familiar fuera el mismo para todos los contribuyentes, con independencia de sus niveles de renta. Por eso, parecería más lógico establecer directamente la deducción en la cuota y evitar así pasos inútiles en la liquidación del impuesto. Si el nuevo mínimo personal se fija en 5.050 euros y el tipo marginal inferior total es del 24%, sería más lógico hablar directamente de una deducción general en la cuota de 1.212 euros. Sin embargo, cabe pensar que por razones de marketing político, se ha optado por esta original solución de mantener formalmente los mínimos en la base y así el ciudadano percibe mejor el considerable aumento en el mínimo personal.

No obstante, sin duda, el cambio más relevante que el anteproyecto de reforma plantea se refiere a la tributación del ahorro. En efecto, en el anteproyecto se prevé que los rendimientos del capital mobiliario y las ganancias de capital tributen (con independencia de su período de generación y, por tanto, también las especulativas) a un tipo único proporcional del 18%. Este cambio, que supone una dualización mucho mayor del impuesto, en un primer momento apenas centró la atención de los medios de comunicación (la obsesión por el tipo marginal máximo suele centrar la atención mediática, aunque este tipo sólo lo paga una parte pequeña de los contribuyentes). Sin embargo, repito que la tributación del ahorro es el cambio planteado más importante, porque la creación de una base imponible del ahorro, diferente de la general, y que tributa a un tipo reducido (aunque seguramente para mejorar su acogida en ciertos ámbitos el tipo de tributación se ha aumentado ligeramente, del 15% al 18%, con respecto al de la actual base imponible especial) supone el abandono claro de la idea largamente defendida en el ámbito hacendístico de un impuesto global o comprensivo sobre la renta: toda la renta se integra en una única base y tributa progresivamente. Estamos ante el reconocimiento de que en un contexto internacional de libre movilidad del capital, su exacción a tipos progresivos elevados resulta casi imposible, por lo que es mejor aspirar a gravarlo de igual forma y a tipos reducidos. No es más que lo que ya observaron los países nórdicos, en especial Finlandia, Noruega y Suecia, cuando a principios de los años noventa adoptaron el conocido como impuesto dual nórdico¹². Se aspira a eliminar distorsiones y gravar todo el ahorro de la misma forma, aunque con ello la equidad se resienta, puesto que no todas las rentas reciben el mismo tratamiento. Esto último de hecho ya sucede en la práctica totalidad de países industrializados, pero sólo unos pocos lo han manifestado de forma expresa, los países nórdicos, y también Holanda aunque en este último caso de manera algo distinta, pues se presume una rentabilidad del capital en lugar de gravar el rendimiento real.

En consecuencia, la base imponible del ahorro constituye la novedad más destacada del anteproyecto. Asimismo, se aprovecha para eliminar la imputación parcial como método para evitar la doble imposición de los dividendos societarios, que quedan exentos hasta un máximo anual de 1.000 euros, y el exceso se incluye

12 El impuesto dual nórdico propone gravar todas las rentas del capital de la misma manera a un tipo único reducido, el mismo para sociedades que para personas físicas, mientras que las rentas del trabajo tributan a tipos progresivos. Como consecuencia de este distinto tratamiento, las rentas de actividades económicas, rentas de naturaleza mixta que tanto se derivan del factor trabajo como del factor capital, deben dividirse según el factor generador de las mismas y tributar conforme al mismo. La tributación de los rendimientos de actividades económicas constituye precisamente el *Talón de Aquiles* del modelo dual nórdico, por los problemas que su aplicación genera. Vid. Durán (2004) y (2001).

sin más en la base del ahorro. El método de imputación parcial, aún en vigor, se adapta con dificultades a la internacionalización de la economía, por lo que con su eliminación España se suma a lo que en los últimos años han venido haciendo un número creciente de países¹³. Nuevamente, la realidad se acaba imponiendo por encima de otras razones, en este caso básicamente referidas a la equidad vertical.

En resumen, la nueva fiscalidad del ahorro supone una mejora del impuesto: se ofrece un esquema más razonable de tributación de los rendimientos del capital mobiliario y de las plusvalías, eliminando tratamientos específicos (reducciones) aplicables solamente sobre ciertas modalidades de ahorro. Ahora bien, esta dualización deja fuera, y otorga un tratamiento desigual con ello, a los rendimientos del capital inmobiliario que sin duda también se tratan de rendimientos del ahorro. No parece que tenga demasiado sentido esta exclusión ni tampoco que para este tipo de rendimientos sí se mantengan tratamientos específicos, como es la reducción del 50% del rendimiento neto derivado del alquiler de viviendas. Quizá por razones políticas ha existido un cierto temor a incluir los bienes inmuebles en la base del ahorro, pero en términos económicos no parece demasiado justificado no hacerlo. Se ofrece un tratamiento privilegiado y homogéneo al ahorro como consecuencia de la constatación de una nueva realidad. Este tratamiento incluso se extiende a las plusvalías especulativas (lo que desde el punto de vista de la equidad puede resultar de difícil justificación). Sin embargo, no se incluyen los alquileres. En definitiva, resulta difícil encontrar argumentos vinculados a la eficiencia y a la equidad que justifiquen esta situación, por lo que habrá que ver si finalmente este aspecto se modifica¹⁴.

La dualización del impuesto tampoco incluye a los rendimientos de las actividades económicas, rendimientos mixtos que proceden tanto del trabajo de sus titulares como del capital (ahorro) afecto a las mismas. Su tratamiento constituye el *Talón de*

13 El método de imputación tiene en cuenta la carga impositiva que la sociedad ha soportado en el impuesto sobre sociedades. Si los dividendos proceden únicamente de sociedades de un país el sistema es sencillo de aplicar, pero en la medida en que un número creciente de dividendos proceden de sociedades situadas en diferentes países y, por tanto, con diferente tributación, el sistema resulta menos válido y más complejo.

14 Si se compra una vivienda o un local comercial para especular y vender al cabo de un tiempo, por la plusvalía generada se tributa al tipo reducido. Si se compra una vivienda o un local comercial para su posterior arrendamiento, se tributa a los tipos marginales más elevados. Ahora bien, si se trata de una vivienda la mitad del rendimiento neto queda exenta. Esto significa que los tipos marginales que efectivamente gravan la renta procedente del arrendamiento de viviendas oscilan entre un mínimo del 12% y un máximo del 21,5%, mientras que si se trata de un local varían entre el 24% y el 43%.

Aquiles del impuesto dual en los países nórdicos, por lo que quizá su no inclusión (que también genera ciertas inequidades) es una manera de evitar esta problemática¹⁵.

En cualquier caso, con el modelo propuesto en el anteproyecto de reforma se abandonan otras ideas que habían surgido en el debate previo, como la del impuesto lineal o la de gravar las plusvalías al igual que las demás rentas. El impuesto lineal es una apuesta muy interesante, pero que de llevarse a cabo de manera inmediata generaría tal nivel de contribuyentes perdedores que la hace políticamente inviable. Por tanto, sólo cabría pensar en su introducción de manera progresiva a lo largo del tiempo, salvo que se estuviera dispuesto a asumir una pérdida recaudatoria importantísima, aspecto poco recomendable si se quiere mantener un equilibrio de las finanzas públicas. De hecho, en la actualidad sólo lo aplican diversos países que anteriormente se situaban en la órbita comunista. Respecto al gravamen de las plusvalías y su posible tributación como las demás rentas, cabe advertir que no parece una opción muy sensata en la actualidad, como consecuencia de la elevada movilidad del capital. No hay ningún país de nuestro entorno que lo haga y de hecho en España, de una manera o de otra, siempre han recibido un tratamiento especial por su peculiar naturaleza.

En definitiva, si no fuera por la novedad referida a la tributación del ahorro, la reforma del IRPF se quedaría en unos meros retoques al impuesto, más que de una auténtica reforma. Y esto nos permite enlazar con un último tema, que quizá en orden de importancia podría ser el primero y que tiene que ver con la idoneidad de la reforma. Existe un compromiso político de reformar y reducir el impuesto, pero la cuestión es si con la evolución de la economía española actual, caracterizada por un fuerte crecimiento de la demanda interna y de un creciente déficit con el sector exterior, resulta apropiado bajar el IRPF. Personalmente tengo mis dudas sobre la idoneidad temporal de una bajada del impuesto, dudas que es posible que también existan en el propio Ministerio de Economía y Hacienda, y que justificarían seguramente el alcance limitado de muchos de los cambios propuestos.

Por último, y aunque no es un tema sobre el que se suela debatir en el IRPF creo que también se tendría que plantear la reforma de la estimación objetiva por signos, índices y módulos y su sustitución por un sistema de determinación del resultado más aproximado al beneficio real. La dificultad de calcular, a partir de ciertas variables, unos rendimientos presuntos cercanos a los beneficios reales supone que en muchos casos se acaba tributando por un rendimiento muy alejado del real, lo cual es inequitativo y distorsionador. Los medios técnicos actuales permiten fácilmente adoptar sistemas mejores de estimación del resultado, que guarden más

15 Ver nota al pie 12.

relación con el rendimiento real. No se puede olvidar, además, el efecto que el sistema actual de estimación objetiva puede tener sobre el fraude fiscal, en la medida en que la emisión de una factura por parte de un empresario acogido al sistema de módulos no le representa mayor tributación, mientras que para el empresario destinatario de la factura acogido a la estimación directa supone un gasto deducible y, con ello, logra reducir su factura fiscal. Sin embargo, de momento no parece que exista la intención de cambiar este aspecto del impuesto.

4.2 Impuesto sobre sociedades

El tipo impositivo del impuesto español permanece desde hace tiempo en el 35%. Este tipo era sensiblemente inferior al tipo medio aplicado por los países de la OCDE en 1980, el 45%, y también, aunque en menor grado en 1990, el 38%. Sin embargo, en 2002 el tipo medio había bajado hasta situarse cerca del 30%. En un contexto de fuerte competencia internacional por ofrecer un tratamiento fiscal favorable, tanto defensivo para evitar la deslocalización de empresas como ofensivo para captar nuevas empresas, esta diferencia puede resultar negativa. Seguramente por esta razón, el Presidente del Gobierno anunció la futura reducción del tipo general al 30% y del tipo reducido de las PYMES al 25%, reducción que aparece recogida en el anteproyecto de reforma presentado. Sin embargo, está previsto que esta reducción se lleve a cabo de manera progresiva en un plazo de cinco a años, a empezar en 2007, a razón de un punto porcentual menor cada año. Por tanto, no sería hasta 2011 cuando entrara en vigor los respectivos tipos del 30% y 25%. Quizá por ello, durante este tiempo se tendrá que seguir de cerca cuál es la evolución del impuesto en los países de nuestro entorno, porque si la carrera de competencia fiscal se mantiene, es probable que el calendario anterior se tenga que avanzar si no se quiere que la fiscalidad societaria española resulte poco atractiva para las sociedades.

Por otro lado, además del tipo nominal del impuesto, existen otros elementos como las deducciones en la cuota o los sistemas de amortización que también son determinantes del tipo efectivo final que acaban soportando las empresas. El problema que estos otros elementos suelen plantear es que no siempre resultan de aplicación para todas las empresas, sino solamente para algunas de ellas. Por tanto, es necesario analizar si estos tratamientos favorables consiguen alcanzar el objetivo para el cual fueron introducidos (por ejemplo, incentivar las inversiones en I + D, las actividades exportadoras o las inversiones ambientales), porque en caso contrario no resultaría justificable su aplicación y más valdría utilizar de otra manera el coste recaudatorio que todo beneficio fiscal representa (por ejemplo, mediante políticas de gasto directo). En cierta medida, este debe de ser el pensamiento del gobierno, puesto que en el anteproyecto de reforma la reducción paulatina en el tipo nominal se liga a una reducción también paulatina en las deducciones para incentivar la

realización de determinadas actividades, hasta su completa eliminación en 2011. Con ello se intenta ofrecer un esquema más homogéneo de tributación, que elimine distorsiones, en la línea de las reformas fiscales de los años ochenta: un menor tipo nominal, cuya reducción se financia, eliminando beneficios fiscales. Además, de esta forma se simplifica el impuesto, por la complejidad que la aplicación práctica de toda deducción significa, como en parte demuestran los conflictos frecuentes que al respecto se dan entre empresas y administración tributaria. Como ya se ha comentado, se trataría, por tanto, de analizar si realmente estas deducciones permiten alcanzar los objetivos previstos o si, por el contrario, no generan más que distorsiones.

En cualquier caso, no resulta difícil aventurar la fuerte oposición que contra esta eliminación ejercerán aquellas sociedades más favorecidas por las mismas. Al menos en parte pueden tener cierta razón, porque es cierto que las inversiones se planifican a lo largo del tiempo y es probable que algunas hayan sido previstas tomando una determinada tributación, que ahora se modifica. Por último, la generosidad de algunas de estas deducciones ha generado ciertas dudas sobre el encaje legal de las mismas dentro de la normativa comunitaria, por la posibilidad de que sean consideradas como ayudas estatales. De ser así, su eliminación sería sin duda más sencilla.

Otra novedad que presenta la propuesta es la eliminación del régimen especial de las sociedades patrimoniales. Ya se ha comentado que es un régimen peculiar y complejo, y quizá existen argumentos justificativos de su eliminación e incorporación de las sociedades al régimen general del impuesto. Ahora bien, constituye un claro ejemplo de la inestabilidad normativa y de la irracionalidad que ello provoca: en 2003 se crea un nuevo régimen especial del impuesto (con las dudas que toda novedad plantea en cuanto a la aplicación del mismo) que el 1 de enero de 2007 desaparece (cuando muchas de las dudas aún no se han resuelto).

4.3 Impuesto sobre el valor añadido

El IVA es un impuesto armonizado en el ámbito de la UE y su normativa viene condicionada por la sexta directiva, Directiva 77/388/CEE, auténtico código comunitario del IVA. Por tanto, la gran mayoría de las cuestiones a reformar en el IVA competen a la UE, y no sólo a un Estado miembro como España. Además, la unanimidad exigible entre todos los Estados miembros en el ámbito fiscal, dificulta enormemente cualquier tipo de reforma que se quiera llevar a cabo en este campo. En cualquier caso, creo que hay dos cuestiones que merecen ser destacadas. En primer lugar, el abultado número de exenciones en el IVA europeo ocasiona importantes distorsiones en el funcionamiento del impuesto, alterando su neutralidad para las empresas y aumentando su complejidad. Si alguien ha

intentado leerse alguna vez el artículo 21 que regula las exenciones en la Ley española del IVA o el artículo 13 de la Directiva Comunitaria entenderá a qué me refiero. No tiene sentido establecer un impuesto general sobre el consumo que luego está plagado de exenciones y tratamientos especiales. Éstos aumentan enormemente la complejidad del impuesto, ocasionan distorsiones y, con frecuencia, tampoco es el instrumento más apropiado para alcanzar el objetivo perseguido. A menudo se introdujeron por razones que obedecían a un contexto económico y social muy distinto al actual (años setenta), pero su eliminación resulta compleja por los intereses que se acaban generando, por lo que se mantienen a pesar de no servir a los objetivos para los que fueron introducidos.

En segundo lugar, la UE debe plantearse qué hacer con las operaciones intracomunitarias, porque su configuración actual plantea problemas y ha propiciado importantes tramas de fraude que ocasionan una pérdida recaudatoria considerable a nivel comunitario. En las transmisiones entre empresas, los bienes circulan en el territorio comunitario libres del impuesto de origen (exención plena) y tributan en el país de destino. La ausencia de fronteras impide la existencia de controles físicos, por lo que el control pasa a producirse en el ámbito de las empresas requiriendo una colaboración muy estrecha entre administraciones tributarias. La aplicación de este régimen, en un principio pensado de manera transitoria, constituye un serio problema por el volumen de fraude que parece estar generando.

Por otro lado, a pesar de tratarse de un impuesto armonizado, los Estados miembros tienen libertad para fijar los tipos impositivos del IVA, pero siempre a partir de un determinado valor mínimo. Por esta razón, en la UE actual (25) encontramos países, como Dinamarca, Hungría y Suecia, con un tipo general del 25% y otros, como Chipre y Luxemburgo, con un tipo general del 15%. España, con un tipo general del 16%, es el siguiente Estado miembro con un tipo más reducido. En 2005 el tipo general medio se sitúa cerca del 20%. Recientemente, Portugal ha aumentado su tipo general y el nuevo gobierno de Alemania, que también tiene un 16%, ha anunciado que lo va a aumentar. Por tanto, creo que no debería sorprendernos si el tipo general del IVA aumenta en el medio y largo plazo en España, sobre todo si las necesidades financieras del sector público fueran apremiantes.

4.4 Impuestos especiales e imposición ambiental

La existencia de los impuestos especiales que recaen sobre los hidrocarburos, el tabaco y el alcohol se argumenta por las externalidades negativas que el consumo de los productos gravados ocasiona. Existen argumentos vinculados a la salud, medio ambiente o congestión que justifican su aplicación.

En España, el nivel de estos impuestos se sitúa claramente por debajo de los niveles medios de los países de nuestro entorno. Su configuración mediante tipos específicos que recaen sobre bases imponibles no monetarias (i.e. litros de gasolina) provoca, además, que el valor real de los tipos disminuya a lo largo del tiempo si no se actualizan, como de hecho ha sucedido en España en los últimos años. Por tanto, parece que existe un cierto margen para aumentar los tipos impositivos.

En relación con el impuesto sobre hidrocarburos, sin duda el más importante de los tres, también cabe plantear la posible incorporación de la variable ambiental al mismo, algo que desde hace algunos años ya hacen un número creciente de países. En concreto, en España cabría introducir dos posibles cambios: primero, discriminar la gasolina y el gasóleo en función de su contenido de azufre, de forma que los carburantes con más azufre tributarían más por ser más contaminantes¹⁶; segundo, reducir progresivamente el tratamiento fiscal favorable que recibe el gasóleo respecto de la gasolina, tratamiento que no tiene ninguna justificación ambiental ni tampoco económica. Si por razones políticas se considerara oportuno mantener el tratamiento favorable para los usuarios profesionales, la Directiva comunitaria 2003/96, sobre fiscalidad de la energía, permite establecer tipos reducidos para el gasóleo profesional. Pero lo que no resulta justificable es que la tributación del gasóleo general sea más favorable que la de la gasolina¹⁷.

En cualquier caso, no se puede obviar que cualquier cambio que suponga un aumento importante en la imposición general de los hidrocarburos queda condicionado, sin duda, a la coyuntura que determine la evolución del precio del petróleo.

En el campo de la imposición propiamente ambiental, es decir, de impuestos cuyo primer objetivo sea ambiental (i.e. emisiones contaminantes) cabe destacar que el papel activo que han adoptado las Comunidades Autónomas. En efecto, la pasividad del Estado ha permitido que diversas CCAA hayan introducido, o estén planeando hacerlo, diferentes tributos ambientales. Por ejemplo, tributos vinculados al agua, emisiones o residuos. Es un ejemplo de responsabilidad tributaria, aunque inducida seguramente por tratarse de un terreno no gravado por el Estado. Sin embargo, si la tendencia a crear nuevas figuras impositivas se mantiene, cabría

16 En Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Reino Unido y los países nórdicos, entre otros, ya se da esta discriminación según el contenido de azufre. Por ejemplo, en el Reino Unido la gasolina más "limpia" soporta un tipo de gravamen un 9% inferior y el gasóleo un 14%. Vid. Durán y De Gispert (2005).

17 Países como Australia, Reino Unido, Suecia o Suiza ya han corregido esta situación y el gasóleo, conforme con la lógica ambiental, resulta igual o más gravado que la gasolina. Vid. Durán y De Gispert (2005).

pensar en la posibilidad de que el Estado intentara armonizar algunos de los elementos de configuración del impuesto, con la finalidad de reducir la complejidad y distorsiones del sistema fiscal.

4.5 Imposición sobre el patrimonio y sobre sucesiones y donaciones

En el campo de la imposición personal sobre la riqueza, es decir, de los impuestos sobre patrimonio y sucesiones, el futuro de las dos figuras impositivas no es nada halagüeño, aunque por razones distintas.

El impuesto sobre el patrimonio actualmente en vigor España es un claro ejemplo de un mal impuesto. Las normas de valoración de los activos gravados son discriminatorias, puesto que mientras que algunos bienes tributan por su valor de mercado (i.e. acciones que coticen en bolsa), otros suelen tributar por un valor muy inferior (i.e. bienes inmuebles). Las exenciones del impuesto, en especial la del patrimonio empresarial, eliminan cualquier posible efecto redistributivo y acaban provocando inequidades. Además, estas diferencias en el tratamiento ocasionan distorsiones en el comportamiento de los contribuyentes. Por otro lado, la recaudación del impuesto es pequeña (0,5% del total de ingresos tributarios) y existe bastante la percepción de que el fraude puede ser elevado, influyendo en ello la actitud en general pasiva que han adoptado las CCAA, que desde hace años son las administraciones encargadas de su gestión. En definitiva, se trata de un impuesto con importantes problemas que deberían llevar a cuestionarse si tiene sentido su mantenimiento actual en el sistema fiscal español.

De hecho, el análisis del sistema comparado pone de manifiesto una clara tendencia a la desaparición del impuesto. Por las propias características del impuesto, hay países que nunca lo han aplicado, como Bélgica o el Reino Unido, incluso cuando la equidad vertical constituía seguramente el objetivo fundamental de la imposición¹⁸. Pero numerosos países que sí lo aplicaban, entre otros Alemania, Dinamarca, Holanda, Islandia o Italia, en los últimos años lo han eliminado de su sistema fiscal. En 2005 solamente cinco países de la UE (25) lo aplican (España, Finlandia, Francia, Luxemburgo y Suecia), de los cuales Finlandia y Luxemburgo han acordado dejarlo de aplicar en 2006. Por consiguiente, estamos ante un impuesto con importantes deficiencias en su configuración y que difícilmente se puede hacer cumplir en un mundo globalizado, por lo que se tiende claramente a su eliminación.

¹⁸ Por ejemplo, a finales de los años setenta el tipo marginal máximo en el impuesto sobre la renta del Reino Unido era del 83%.

Las CCAA, con importante capacidad normativa en el impuesto, apenas lo han modificado. A diferencia de lo acaecido en el impuesto sobre sucesiones, en patrimonio no se ha entrado en un proceso de competencia fiscal. Aunque no es descartable que esto suceda en el futuro, seguramente la importancia de las exenciones y el bajo nivel generalizado de control por parte de las CCAA ha provocado que los contribuyentes más sensibles a un hipotético proceso de competencia fiscal ni hayan demandado con demasiada vehemencia una reducción del mismo.

En relación con el impuesto sobre sucesiones y donaciones, cabe decir que su futuro también es incierto, aunque sin duda por otras razones, en particular, la clara competencia fiscal que se produce entre CCAA, como ya se ha mencionado en el epígrafe 3.2.5. Es difícil vaticinar qué ocurrirá pero todo parece indicar que el proceso de competencia fiscal se va a intensificar en los próximos años, en la medida en que cada vez más CCAA no graven las transmisiones entre los familiares más cercanos (Madrid lo ha anunciado recientemente para las donaciones). Este proceso no es peculiar del caso español, porque ya entre los años setenta y ochenta en Australia y Canadá se produjo un proceso de competencia fiscal similar entre Estados y provincias, respectivamente, que llevó al cabo de poco tiempo a la desaparición del impuesto en los dos países, desaparición que se mantiene en la actualidad.

El caso canadiense llevó a Bird (1991) a afirmar que “los gobiernos subnacionales no pueden gravar de manera satisfactoria impuestos personales sobre la riqueza. Una vez el gobierno federal elimina su impuesto, deviene sumamente difícil para los gobiernos provinciales soportar en general la presión económica y política de los ricos potencialmente móviles (...)”. Aunque referido al caso canadiense, y en un contexto de mucha menor movilidad del capital, Bird alude a la problemática que se plantea cuando el gobierno de un país elimina el impuesto, pero este se sigue exigiendo por las regiones. Por tanto, desde una perspectiva española, el argumento anterior llevaría a plantear, si se quiere mantener el impuesto, la necesidad de que el Estado lo armonizara a fin de asegurar una imposición mínima que salvaguardara las bases imponibles de las CCAA. Esto sin duda entra en contradicción con el deseo largamente manifestado por las Autonomías de mayor capacidad fiscal, pero sería fruto de la competencia fiscal interna. No obstante, salvo que se llegue a un acuerdo político por parte de los principales partidos, parece difícil que políticamente esta ley armonizadora se pueda aprobar, máxime cuando algunas CCAA casi ya han eliminado el impuesto. Además, las diferencias con respecto a la situación en las Comunidades forales, aún lo dificultarían más.

En consecuencia, las CCAA que quieran mantener el impuesto creo que deben reformarlo fuertemente, reduciendo considerablemente los tipos de gravamen y el número de tramos de la tarifa, aumentando las reducciones generales por

parentesco y eliminando los coeficientes multiplicadores por patrimonio preexistente que no tienen ningún sentido en un impuesto plagado de reducciones. De no seguir esta línea, estas CCAA se enfrentan al riesgo de que los futuros causantes trasladen su residencia legal (sea real o sea ficticio, algo muy difícil de poder controlar) a otra Comunidad, con la consiguiente pérdida ya no sólo en el futuro del impuesto de sucesiones, sino mientras tanto de la cuota autonómica del impuesto sobre la renta y de la cuota tributaria del patrimonio del causante.

4.6 Financiación autonómica

Uno de los elementos del sistema de financiación autonómica que seguramente se cambie en futuras reformas tiene que ver con el poder tributario de las CCAA. Las Comunidades, o al menos algunas, han manifestado el deseo de aumentar su poder tributario, tanto en los tributos en los que ya la tienen como en otros tributos. Se trata de un deseo legítimo que pasa por que el Estado ceda más capacidad a los gobiernos regionales, con el fin de mejorar la corresponsabilidad fiscal de los mismos. Ahora bien, este proceso debe hacerse con sumo cuidado, analizando bien sobre qué tributos reciben potestad normativa y como se concreta ésta, a fin de no aumentar considerablemente la complejidad del sistema fiscal español. En definitiva, se trata de combinar el legítimo deseo de mayor autonomía con la necesidad de no incurrir en complejidades inútiles que acaben perjudicando al conjunto de la economía española.

La experiencia reciente en el impuesto sobre sucesiones demuestra también la necesidad de analizar muy bien las posibles causas de la cesión de capacidad normativa, porque si las bases gravadas son móviles, según los tributos en los que se realice y cómo se lleve a cabo, se puede generar un proceso de competencia fiscal que lleve a una carrera hacia la nada (lo que en la literatura académica se conoce como “race to the bottom”).

Por último, en especial en la imposición indirecta, no se puede olvidar la necesidad de cumplir con la normativa comunitaria armonizadora, en particular por su importancia, en el IVA.

Hechas estas reflexiones previas, a continuación se comentan brevemente para las figuras impositivas más relevantes cómo se podría aumentar la capacidad normativa de las CCAA.

- En el IRPF, pienso que es sencillo aumentar tanto la parte de la recaudación cedida como el poder normativo atribuido. No parece que existan impedimentos serios para que las CCAA también puedan regular el mínimo exento o los mínimos familiares, se apliquen estos en la base o en la cuota. La consideración de estos cambios a efectos del cálculo de las retenciones sobre los rendimientos del

trabajo, tampoco me parece que suponga mayor complejidad que la de especificar en el programa informático correspondiente la Comunidad de residencia del trabajador.

- En los impuestos especiales, se podría fácilmente aumentar la horquilla de los tipos impositivos autonómicos del impuesto minorista sobre hidrocarburos. Incluso si no se quiere aumentar el nivel impositivo total, se podrían reducir los tipos del impuesto de fabricación y aumentar los tipos autonómicos del impuesto minorista. En la misma línea que en los hidrocarburos, cabría analizar la posibilidad de establecer también un impuesto minorista sobre el tabaco con capacidad normativa para las CCAA. Técnicamente no resultaría complicado, pues se conocen claramente, y más tras la entrada en vigor de la nueva ley del tabaco, los puntos de venta. Ahora bien, debería estudiarse con detenimiento su encaje con la normativa comunitaria, porque la comisión¹⁹ que estudió la reforma del actual sistema descartó esta alternativa precisamente por esta razón.
- En el ámbito de la imposición general sobre el consumo, la primera cuestión a destacar es la necesidad de que las posibles modificaciones sean conformes con la normativa comunitaria. No se puede olvidar que el IVA es un impuesto que aplican todos los Estados miembros de la UE y que constituye uno de los ingresos propios de la propia Comunidad, por lo que cualquier posible reforma va a ser analizada con mucho cuidado desde la Unión. Además, en todos los Estados el IVA es un impuesto de regulación exclusivamente estatal. En el sistema comparado se encuentra alguna experiencia de aplicación simultánea de impuestos generales sobre el consumo por parte de varios niveles de gobierno, estatal y regional. Tal es el caso de Canadá, donde existe una variada experiencia, puesto que además del IVA de la Federación, algunas provincias aplican un impuesto minorista sobre las ventas, otras un IVA armonizado con el de la Federación, otras un IVA distinto al de la Federación y otras donde no se aplica ningún impuesto provincial general sobre las ventas. Por consiguiente, técnicamente es posible encontrar cómo atribuir capacidad normativa a las CCAA en el campo de la imposición general sobre el consumo, pero ello debe hacerse con mucho cuidado, a fin de reducir al máximo los costes adicionales de gestión y de cumplimiento que ello generaría²⁰. Por eso, de introducirse un impuesto distinto a nivel regional a fin de que las CCAA tuvieran capacidad normativa en este campo de la imposición, debería armonizarse al máximo con el IVA estatal. En

19 Vid COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE UN NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS APLICABLE A PARTIR DE 2002 (2002).

20 Vid Bird y Gendron (2001).

cualquier caso, si se introduce una nueva figura, por bajos que sean, habrá más costes de gestión y de cumplimiento, por lo que debe sopesarse bien esta mayor complejidad con el deseo de mayor autonomía.

- En el impuesto sobre sociedades, como en el IVA, la atribución de poder normativo a las CCAA también resulta más compleja. En el caso de la imposición societaria, además, debe tenerse muy presente el riesgo de abrir un proceso de competencia fiscal entre regiones, algo que sin duda ya se produce en la actualidad entre países. Por esta razón, de atribuirse capacidad normativa a las Comunidades se debería hacer de manera limitada y asegurando una tributación mínima. Igualmente, tendría que quedar muy claro qué normativa aplica una sociedad y cómo se distribuye la recaudación entre administraciones. Esto sería especialmente relevante respecto de las empresas, generalmente las más grandes, que operan en todo el territorio nacional, a fin de evitar comportamientos oportunistas y controversias tanto con las sociedades como entre administraciones. De nuevo en el sistema comparado, como en EEUU y Canadá, se encuentran ejemplos de aplicación simultánea de un impuesto federal sobre sociedades con impuestos estatales o provinciales. Pero estas experiencias también demuestran los problemas que ello puede acarrear si no se realiza oportunamente.

4.7 La cooperación internacional: la Directiva Comunitaria sobre el ahorro

Un último punto que quisiera mencionar, aunque sólo sea brevemente, guarda relación con la necesidad de fomentar la cooperación internacional en el campo de la fiscalidad. A lo largo de este trabajo se ha mencionado reiteradamente la problemática que genera en la actualidad la elevada movilidad de ciertas bases, en especial las rentas del capital. De acuerdo con los principios impositivos actuales, una persona que resida en España debe tributar aquí por todas sus rentas, con independencia de lugar dónde las mismas se obtengan. Pero no es difícil darse cuenta, que este principio teórico, va a ser imposible de cumplir si los países no cooperan entre sí. Lógicamente, este problema lo sufre cada país respecto de sus residentes, países que además se encuentran con la competencia de otros Estados, y no sólo de los denominados paraísos fiscales, que precisamente utilizan la fiscalidad como instrumento para atraer el capital de no residentes.

Ante esta situación, la cooperación internacional aparece como una condición necesaria para poder asegurar el cumplimiento de los principios fiscales. En este campo, el avance más importante se ha producido recientemente con la entrada en vigor desde el 1 de julio de 2005 de la Directiva Europea sobre el ahorro (Directiva 2003/48/CE), que obliga a todos los Estados miembros a intercambiar información

sobre las rentas que personas físicas residentes en otro Estado miembro obtienen en su territorio. Sin embargo, tres países, Austria, Bélgica y Luxemburgo, temporalmente no quedan obligados a intercambiar información (en los tres se mantiene el secreto bancario) y a cambio debe aplicar una retención sobre esos rendimientos, retención que ha empezado durante los tres primeros años en el 15%, pero que está previsto que pase al 20% los tres siguientes y acabe siendo del 35%.

El análisis detallado de esta Directiva y toda su problemática se escapa de la finalidad de este trabajo. No obstante, debe advertirse que su alcance es limitado por referirse sólo a personas físicas (no a sociedades) y por no afectar a todos los rendimientos. Además, tampoco vincula a paraísos fiscales que estén situados fuera del territorio europeo. En cualquier caso, creo que al menos debe mencionarse por representar un paso importante en el ámbito de la cooperación internacional. Ahora bien, tendrá que seguirse de cerca la aplicación de la misma, y ver si el intercambio de información es un instrumento útil, o si en la práctica genera problemas, porque en este caso podría resultar más sencilla y efectiva la generalización de las retenciones en la fuente.

5 Conclusiones

En el terreno de las reformas y cambios impositivos, cabe destacar que a lo largo de la última década el sistema fiscal español se ha caracterizado por una elevada actividad. El papel adoptado por el Estado, y también por las CCAA, muestra una clara tendencia a introducir rebajas fiscales de diversos tipos en los impuestos directos, con frecuencia en la línea observada en el sistema comparado.

En concreto, en el IRPF se han llevado a cabo diversos cambios y reformas consistentes en bajar los tipos marginales más elevados, reducir el número de tramos de la tarifa y bajar el tipo impositivo de las plusvalías a medio y largo plazo. En esta línea sigue la reciente propuesta del gobierno de reformar el impuesto, aunque con el hecho destacado de potenciar su dualidad y ofrecer una tributación más favorable al capital más móvil.

En el impuesto sobre sociedades, los cambios se han centrado en introducir sucesivos beneficios fiscales, que a pesar del mantenimiento del tipo nominal permiten reducir el tipo efectivo del impuesto. Igualmente, resulta destacable la ampliación casi generalizada del régimen fiscal de las empresas de reducida dimensión. Sin embargo, la propuesta actual del gobierno se decanta por seguir la dirección contraria, eliminando progresivamente las deducciones para incentivar determinadas actividades y, en contrapartida, reduciendo de igual forma el tipo nominal del impuesto.

En el campo de la imposición personal sobre la riqueza, España se caracteriza por ser uno de los pocos países que aún aplica un impuesto sobre el patrimonio. En este impuesto la reforma más destacable fue la inclusión del patrimonio empresarial dentro de los supuestos de exención, medida que supone primar la eficiencia respecto de la equidad, pero que en la práctica limita cualquier poder redistributivo. Esto unido a problemas inherentes a su configuración y aplicación, reducen notablemente la lógica económica del impuesto. Respecto al impuesto sobre sucesiones, los aspectos más destacables son igualmente el tratamiento favorable otorgado a ciertas transmisiones (en especial, de empresas familiares) y, posteriormente, fruto de la capacidad normativa atribuida a las CCAA a raíz de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómico, el proceso de competencia fiscal que se ha abierto entre regiones y que parece que pone en entredicho la viabilidad futura del mismo.

Respecto al ámbito de la imposición indirecta, los cambios introducidos durante el periodo analizado han sido menos relevantes y de signo variado, puesto que junto a la introducción de ciertos beneficios fiscales se han producido también algunos incrementos. En cualquier caso, los cambios adoptados han sido de menor envergadura. Por ello, cabe destacar el papel que el IVA puede llegar a jugar si en un futuro aumentan las necesidades financieras públicas, por situarse el tipo general español en la zona baja de los países comunitarios. Igualmente, aunque ha habido algunas novedades en los impuestos especiales sobre el consumo, en particular la introducción del impuesto minorista sobre hidrocarburos, este tipo de impuestos también está llamado a jugar un papel más relevante en un futuro, incorporando cuando sea posible el elemento ambiental en su configuración.

En definitiva, por el momento parece claro que sea por razones económicas, por condicionantes vinculados al factor internacional o por exigencias del mercado político, o por un conjunto de los tres factores, las rebajas fiscales en el campo de la imposición directa siguen formando parte de las recetas políticas. La cuestión es cuánto puede durar este proceso y cómo se reaccionará si cambia el ciclo económico.

Por último, cómo encajar dentro del sistema fiscal el papel de las CCAA, con el objetivo de aumentar su responsabilidad fiscal sin aumentar con ello su complejidad es sin duda otro reto al que debe hacer frente en estos momentos nuestro país.

Bibliografía

- BIRD, R. (1991), "The Taxation of Personal Wealth in International Perspective", *Canadian Public Policy*, Vol. 17, nº 3, págs. 322-334.
- BIRD, R. y GENDRON, P.P. (2001), "VATs in Federal Countries: International Experience and Emerging Possibilities", *Bulleting of International Fiscal Documentation*, Vol. 55, nº 7, págs. 293-309.
- CASTAÑER, J., ROMERO, D. y SANZ, J.F. (2004), "Simulación sobre los hogares españoles de la reforma del IRPF de 2003. Efectos sobre la oferta laboral, recaudación, distribución y bienestar", *Papeles de Trabajo*, nº 10/04, Instituto de Estudios Fiscales.
- "Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas aplicable a partir de 2002" (2002), *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales.
- DURÁN, J.M. (2005), "L'impost de successions i donacions: un tribut a reformar", *Nota d'economia*, nº 81, págs. 35-45.
- DURÁN, J.M. (2004), *Modelos alternativos al IRPF español*, 2004, Consejo Económico y Social.
- DURÁN, J.M. (2001), "Estudio del impuesto dual sobre la renta y su aplicación al caso español", *Hacienda Pública Española*, Monografía 2001, págs. 145-190.
- DURÁN, J.M. y ESTELLER, A. (2005), "Descentralización fiscal y política tributaria de las CCAA: una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF", en *La financiación de las Comunidades Autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*, N. Bosch y J. M^a Durán (Dir.), Ed. Universitat de Barcelona.
- DURÁN, J.M. y DE GISPERT, C. (2005), *La fiscalidad ambiental de la energía*, 2005, Fundación Gas Natural.
- JOUMARD, I. y VAROUDAKIS, A. (2000), "Options for reforming the Spanish tax system", Economics Department Working Papers, nº 249, OCDE.
- OCDE, *Revenue Statistics*
- RODRIGO, F. (2005), "La tributación de las plusvalías en el ámbito europeo: una visión de síntesis", *Documentos de Trabajo*, nº 7/05, Instituto de Estudios Fiscales.
- SANDFORD, C. (1993), *Successful Tax Reform*, Fiscal Publications.

Col·lecció Papers de la Fundació. Darrers títols publicats.

- 100/97 ALEMA, Massimo; Toni BLAIR; Ingvar CARLSSON; Jacques DELORS; Michel ROCARD: *Antologia de textos per a la renovació del socialisme democràtic europeu.*
- 101/97 TORRES VELA, Javier: *Andalucía en el estado autonómico.*
- 102/98 EGEA, Francisco: *El futuro del empleo: entre los mitos y los dogmas.*
- 103/98 MARAGALL, Pasqual: *L'etapa nova del catalanisme.*
- 104/98 DE PUIG, Lluís Maria: *Catalunya dins l'Europa federal.*
- 105/98 MORENO, Luis: *La federalización de la España de las autonomías.*
- 106/98 COLOMÉ, Gabriel: *Una anàlisi dels delegats del VIII Congrés del Partit dels Socialistes de Catalunya.*
- 107-108/98 *Documents de la Unitat Socialista.*
- 109/98 ARMET, Lluís: *Notes sobre la reforma del Senat.*
- 110/98 MOLAS, Isidre: *Vint anys d'història del PSC.*
- 111/98 BEL, Germà: *Posprivatización, reforma regulatoria y beneficios de los consumidores: ¿'laissez faire' versus competencia?.*
- 112/98 MOLL, Aina: *La llengua catalana a les portes del segle XXI.*
- 113/99 ANDERSEN, Gosta Esping: *The sustainability of welfare states into the 21st century.*
- 114/99 CLOS, Joan: *20 anys d'ajuntaments democràtics.*
- 115/99 BORJA, Jordi: *Documento-resumen del Informe propuesta sobre la ciudadanía europea.*
- 116/99 NEL·LO, Oriol: *Notícies de Barcelona. Reflexions sobre el futur de la ciutat.*
- 117/99 FLAQUER, Lluís: *La familia en la sociedad del siglo XXI.*
- 118/00 MARAGALL, Pasqual: *Discurs al parlament de Catalunya.*
- 119/00 CAMPS, Victòria: *Democràcia paritària.*
- 120/00 SEYD, Patrick: *New Labour: A Distinctive Third Way?.*
- Número especial: *Estatuts del PSC: 1978-1996.*
- 121/00 VAN PARIJS, Philippe: *Basic Income: Guaranteed Minimum Income for the 21st Century?.*
- 122/00 ZAPATA-BARRERO, Ricard: *La relació entre els immigrants i les Administracions: Onze temes bàsics per a debatre polítiques d'integració.*
- 123/00 GRUNBERG, Gérard: *El socialisme francès i la Tercera Via.*

- 124/01 SAWYER, Tom: *Canvi cultural i organitzatiu: el cas del Nou Laborisme*. Entrevista realitzada per Francesc Trilla.
- 125/01 ATKINSON, Sir Tony: *La lluita contra la pobresa: cap a un marc europeu de referència?*.
- 126/01 CASALS, Xavier, *Europa: Una Nova Extrema Dreta*.
- 127/01 MOREAU, Patrick: *La temptació populista de dreta a Europa vista a través del cas de l'FPÖ: estat de cada lloc i interpretació sistèmica*.
- 128/01 FONT, Joan: *Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos*.
- 129/01 OLIVER I ALONSO, Josep: *Alguns reptes rellevants de l'economia catalana en la propera dècada: nova economia i capital humà*..
- 130/01 JORDANA, Jacint: *Desigualtats digitals i societat de la informació: un debat pendent*.
- 131/01 AZOR HERNÁNDEZ, Marlene: *Pensar Cuba hoy*.
- 132/02 TERMES I RIFÉ, Montserrat; INSA I CIRIZA, Raquel: *La Societat de la Informació a Catalunya: Catalunya en xarxa?*.
- 133/02 NONELL, Rosa: *Formació, capital humà i Catalunya*.
- 134/02 BEL, Germà: *Infraestructures i Catalunya: alguns problemes escollits*.
- 135/02 ASTELARRA, Judith: *La nueva realidad de la desigualdad de las mujeres*.
- 136/02 MORATA, Francesc: *Governança Multinivell i Desenvolupament Sostenible*.
- 137/02 UCELAY-DA CAL, Enric: *Llegar a capital: Rango urbano, rivalidades interurbanas y la imaginación nacionalista en la España del siglo XX*.
- 138/03 RAMOS-DÍAZ, Javier: *¿Son reconciliables altos niveles de flexibilidad laboral y una amplia protección social?*.
- 139/03 NEL·LO, Oriol: *Barcelona. Esperança, equilibri i límit*.
- 140/03 MÁIZ, Ramón: *Nacionalismo, Democracia y Federalismo*.
- 141/03 PONT VIDAL, Josep: *Movimientos sociales, socialismo y socialdemocracia: La necesaria complementariedad política*.
- 142/03 NISSAN, David; LE GRAND, Julian: *Una idea sobre el capital. Propuesta de subvención de un capital inicial para los jóvenes*.
- 143/04 TORNS, Teresa: *La situació laboral de les dones a Catalunya*.
- 144/05 ESPLUGA, Josep: *Els debats socials de la biotecnologia*.
- 145/05 CLIMENT, Víctor: *Sistema productivo, agentes sociales y crisis ambiental*.

