

## BALANCE Y PERSPECTIVAS REFORMADORAS DE LA TRIBUTACIÓN PERSONAL EN ESPAÑA

Juan José Rubio Guerrero (\*)

### 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años hemos asistido a un proceso generalizado de reformas tributarias que han producido un cambio significativo de las estructuras fiscales y tributarias de los países de la OCDE. Estos cambios se han fundamentado en una alteración de los principios impositivos imperantes en modelos fiscales periclitados, anteriores a la década de los ochenta del siglo pasado, donde el principio de equidad fiscal y progresividad se constituían como referencia obligada y restricción de partida de cualquier reforma tributaria. Sin embargo, las sucesivas crisis sufridas por las economías occidentales durante la década de los setenta y primeros ochenta pusieron de manifiesto la necesidad de alterar la jerarquía de los principios impositivos sobre los que debería edificarse un modelo racional de imposición sobre la renta, como fundamento de un sistema fiscal moderno que no supusiese una rémora a las potencialidades de crecimiento económico. Esta nueva perspectiva hizo aflorar un modelo de imposición casi común en todos los países de la OCDE y que se ha venido en denominar, en el mundo académico, como Modelo Extensivo de imposición sobre la renta. El primer elemento distintivo de este modelo no es otro que la ya citada alteración en el *ranking* en los principios impositivos a favor de:

— La eficiencia económica, tratando de edificar un sistema tributario lo más neutral posible desde el punto de vista de la asignación de los recursos económicos que realiza el mercado y, en consecuencia, reduciendo, en lo posible, las distorsiones fiscales que sobre esta asignación genera cualquier impuesto, como garantía de un crecimiento sostenido a largo plazo, capaz de generar empleo estable.

— La equidad horizontal, como principio que evita tratamientos diferenciados en función de las diferentes fuentes de renta. No obstante, en la últi-

ma década del siglo XX, los fenómenos de globalización y la competencia fiscal internacional desarrollada al calor imparable de los enormes avances asociados a la tecnología informática y su conexión con los servicios financieros han provocado un proceso de deslocalización del capital y una enorme volatilidad en sus movimientos internacionales, por lo que se ha generalizado un tratamiento fiscal favorable a las rentas del capital, con el fin de atraer y/o mantener capitales en el propio territorio. Actuaciones de organizaciones internacionales como la OCDE o la UE están tratando de ordenar este proceso de desfiscalización del capital a través del desarrollo de fórmulas de control e intercambio de información que permitan reconstruir una fiscalidad razonable de las rentas del capital a nivel internacional.

— La sencillez en su aplicación. Es decir que sea fácil su administración, bien entendido que los costes de aplicación de cualquier sistema fiscal deben juzgarse no sólo teniendo en cuenta los de gestión y administración de las agencias tributarias, sino también los incurridos por los contribuyentes, con el fin de cumplir con sus obligaciones fiscales. Cualquier sistema será más sencillo y preciso cuanto menos tiempo se necesite “gastar” en la preparación y cumplimentación de las declaraciones al fisco. Así pues, el coste social total de una determinada recaudación fiscal debe incorporar tanto la presión fiscal indirecta, de corte administrativo, sobre el ciudadano, como los costes administrativos públicos.

En el otro plato de la balanza, pasan a nivel secundario las cuestiones de equidad vertical, desde la perspectiva tributaria. Se trata con ello de evitar que fuertes niveles de progresividad fiscal real puedan incidir de forma negativa sobre comportamientos económicos estratégicos fundamentales, como la oferta de trabajo, el ahorro, la inversión o la asunción de riesgos empresariales. En definitiva, se hace una opción clara, respecto a la

implementación de las políticas redistributivas o de carácter social, conduciéndolas a la vertiente del gasto público, liberando parcialmente al sistema fiscal de esta función redistributiva, en aras a conseguir una mayor neutralidad fiscal y con el sobreentendido de que la reducción de las distorsiones contribuirán a un mayor crecimiento económico que generará retornos recaudatorios suficientes para financiar políticas exigentes de gasto público social.

Lógicamente esta reordenación de criterios se ha concretado en un conjunto de soluciones técnicas que se resumen en las siguientes:

- Una reducción generalizada e importante de los tipos marginales máximos y de los tipos medios de gravamen en la imposición personal sobre la renta.

- Una reducción de los tipos nominales y efectivos de los impuestos de sociedades.

- Una reducción del número de tramos impositivos en las tarifas de la imposición personal sobre la renta, evitando las muy escarpadas que, en la mayor parte de los casos, sustentan más una voluntad política de progresividad formal que no se traduce en progresividad efectiva.

- La ampliación y racionalización de las bases imponibles en búsqueda de una tributación efectiva de la renta discrecional del contribuyente.

- Revisión de los tratamientos preferenciales y de los sistemas tradicionales de incentivos para adecuarlos o ajustarlos a políticas claras y selectivas de trascendencia económica y social.

- Cambio en la participación relativa de la imposición indirecta respecto a la directa, como consecuencia de la mayor fortaleza de los impuestos sobre el valor añadido, los impuestos especiales y el surgimiento de la imposición medioambiental.

- Si bien, todo ello sujeto a una restricción financiera muy estricta que ha venido exigiendo la práctica neutralidad recaudatoria de los cambios, en una primera fase por los elevados niveles de déficit público generados en las economías occidentales en los años ochenta y primeros noventa, y, en una segunda fase en la UE, por las obligaciones fiscales derivadas de la puesta en funcionamiento de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

## 2. LA REFORMA TRIBUTARIA EN ESPAÑA: UNA ADECUACIÓN TARDÍA A LOS MODELOS DE TRIBUTACIÓN IMPERANTES

En España este proceso de ajuste al modelo extensivo se llevó a cabo con importantes retardos. En 1996 se produjo un cambio de tendencia de nuestro sistema fiscal en línea con los procesos seguidos en otros países. Se inicia así una reforma fiscal gradual como un elemento esencial de la política fiscal que permita, en una primera fase, definir un esquema de tributación y de caracterización de los elementos tributarios similar al de los países de nuestro entorno, usando como elemento central de cuantificación de la capacidad económica la renta disponible del contribuyente o renta discrecional, para, en una segunda fase, ir adecuando los elementos cuantitativos (deducciones, bonificaciones, exenciones, mínimos familiares, tarifas, etc.) a los patrones del modelo reseñado y a las necesidades de política fiscal selectiva perfiladas por la autoridades fiscales en cada momento (impulso al ahorro, protección a la familia, apoyo a las PYME y autónomos, reducción de la cuña fiscal en las retribuciones factoriales,...). Aunque todo ello vinculado siempre al comportamiento de las magnitudes presupuestarias para dar estabilidad y credibilidad financiera al proceso.

En este contexto se inscriben, amén de otras reformas menores de carácter técnico, las dos grandes reformas del sistema de imposición sobre la renta de 1998 y 2002. Su desarrollo ha permitido situar a nuestra imposición personal sobre la renta en línea con las últimas tendencias reseñadas más arriba y que caracterizan a los sistemas fiscales más avanzados. Las reformas se han basado en la mejora de la neutralidad fiscal y en una mejor distribución de la carga tributaria al tiempo que se reducían los tipos impositivos. Pese a que las reformas tributarias constituyen cambios estructurales que consolidan sus efectos en el medio y largo plazo, los efectos de los cambios fueron inmediatos permitiendo compatibilizar una disminución de la carga fiscal individual, especialmente a los contribuyentes de menores rentas, con un incremento significativo de la recaudación. Los argumentos que pueden explicar este proceso no son especialmente complejos en su causalidad directa:

- La menor carga fiscal individual, así como la tendencia favorable de los tipos de interés, ha aumentado la renta disponible de las familias en

fases críticas de los últimos ocho años, lo que ha impulsado la demanda privada y la actividad económica general, permitiendo sobrevolar las fases depresivas del ciclo económico en estos años e incrementar nuestro grado de convergencia con los países de la UE.

— El mayor ritmo de creación de empresas y de empleo, resultado de lo anterior, se ha traducido en un aumento de bases imponibles en renta, sociedades e IVA y, consecuentemente y a pesar de la reducción de tipos en renta, un aumento de la recaudación dada la alta elasticidad de la recaudación mostrada en este período.

— La reducción de tipos impositivos, unido a las facilidades de gestión tributaria; es decir, la mayor sencillez del impuesto ha permitido una incorporación de nuevos contribuyentes, así como que la menor carga fiscal individual ha desincentivado la evasión fiscal al encarecer los comportamientos de fraude fiscal.

Las reducciones en el IRPF supusieron una rebaja media del 25 por 100 de la carga tributaria de los contribuyentes, centrada especialmente en las rentas más bajas. Las rentas inferiores a 12.000 € vieron caer su contribución en un 38 por 100. En la reforma de 1998 se incrementó la renta disponible de los españoles en 5.000 millones de euros, mientras que la reforma de 2002 supuso un incremento adicional de 3.800 millones, sin que esto supiese pérdida recaudatoria gracias al crecimiento económico inducido al haber más empresas, más trabajadores, más consumo e inversión, más autónomos, con efectos inmediatos, no sólo en Renta y Sociedades, sino en el resto de los impuestos del sistema fiscal, especialmente el IVA. De hecho, el impulso a la actividad fue tan decisivo que, a pesar de las rebajas individuales de impuestos, la presión fiscal total (medida como ingresos tributarios y cotizaciones sociales de las AA.PP. en relación al PIB) ha crecido ligeramente desde 1996 (34,2 al 36,2 por 100 en 2004). Ello se ha debido sobre todo al buen comportamiento del consumo, a la afloración de parte de la economía sumergida, al buen comportamiento cíclico de los beneficios empresariales, a la recaudación de los impuestos ligados a la importación y a la mayor elasticidad (progresividad) del sistema impositivo en su conjunto.

Desde un punto de vista más micro o técnico, se han incorporado importantes medidas fiscales dentro de este contexto de reforma gradual:

— Con objeto de cooperar en la políticas de conciliación de la vida familiar y laboral y buscando incentivar el esfuerzo de participar en el mercado de trabajo, se incorporó una paga mensual de 100 € para la madres con hijos menores de tres años que trabajan fuera del hogar, incorporando, por vez primera en nuestro sistema fiscal, un “a modo” de imposición negativa sobre la renta.

— La fiscalidad de la rentas del ahorro se ajustó a los patrones de tributación internacional estableciéndose, en el caso de las plusvalías no especulativas, un tipo fijo y único del 15 por 100 como un paso preliminar en el proceso abierto de dualización del impuesto seguido en algunos países de nuestro entorno.

— La simplificación tributaria se centró especialmente en las PYME y los autónomos, con una racionalización y recorte del sistema de módulos, y la incorporación a este régimen de instrumentos de incentivo fiscal a la inversión y al empleo, sin olvidar la exención del impuesto sobre actividades económicas que tantas críticas empresariales y doctrinales venía suscitando.

— En materia del impuesto de sociedades, se estableció un tipo reducido del 30 por 100 a las empresas que facturen menos de seis millones de €, además de establecer un esquema de incentivos a la internacionalización y a las actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica de los más avanzados de la OCDE. Mención especial merece la deducción por reinversión de plusvalías fiscales obtenidas por las empresas, lo que permite reducir su tributación al 15 por 100 como instrumento fundamental de capitalización real de las empresas.

— España se ha convertido en uno de los países líderes en gestión tributaria y uso de las nuevas tecnologías, para facilitar las obligaciones a los contribuyentes y reducir su presión fiscal indirecta, pero también para cerrar las posibilidades de comportamientos insolidarios de fraude fiscal.

Estos cambios tributarios vinieron acompañados de una política de racionalización y control del gasto público, sobre todo en sus componentes más estructurales, lo que permitió dar la seña a los agentes económicos de que la reformas tenían vocación de permanencia, y que la política de subidas generalizadas de los impuestos era cosa del pasado, con independencia de la administración gestora del sistema fiscal.

Producido, como consecuencia de las elecciones del 14 marzo de 2004, un cambio en los gestores de la Hacienda Pública española se ha abierto un debate sobre los derroteros por los que va transitar nuestro sistema fiscal en los próximos años. La realidad es que hasta el momento presente, el debate abierto ha sido poco ordenado, técnicamente inexistente, sujeto a propuestas por parte de las autoridades fiscales rápidamente matizadas, cuando no retiradas o revisadas, creando inquietud y perturbación entre los agentes económicos y sociales, con discursos dispares cuando no antagónicos entre la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y la Oficina de Asesores del Presidente del Gobierno. Todo lo cual ha conducido a que el Ministro de Hacienda, en recientes declaraciones, haya aparcado los posibles cambios fiscales hasta un futuro incierto, que debe estar en el entorno próximo al fin de la legislatura.

En cualquier caso, sí parece conveniente tener algunas ideas más o menos claras de las características que deben incorporarse a un esquema de reforma tributaria en nuestro país, así como su concreción en un conjunto de medidas que, en cualquier caso, no permiten aplazamientos excesivos.

### **3. OBJETIVOS DE UNA REFORMA TRIBUTARIA**

En primer lugar, creemos conveniente mantener el esquema de reformas tributarias graduales, sin rupturas de modelo que puedan, de alguna manera, generar problemas de transición entre ambos. Las propuestas de linealización del impuesto sobre la renta están funcionando bien en países sin tradición fiscal donde no existen ganadores o perdedores post-reforma y no son evaluables los efectos distributivos positivos y negativos que se derivan de un cambio tan trascendental (Estonia, Letonia, Lituania, Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia, Georgia y Rumania, a 2005).

Sin embargo, la implantación de un impuesto lineal en España exige, entre otras cuestiones, tener en cuenta factores tan relevantes como:

- la distribución de las bases liquidables según los datos de la última declaración disponible.
- el impacto recaudatorio que se pretende bajo la reforma.
- el número máximo de perjudicados que se desea admitir como consecuencia del proceso;

variable, ésta, determinante desde el punto de vista político, y

- los efectos distributivos positivos y negativos que se derivan.

En un informe presentado por la Comisión para la Reforma del IRPF (2002) a la Secretaría de Estado de Hacienda, se analizaba el impacto de un impuesto lineal en España y llegaba a la conclusión de que, con los niveles actuales de mínimo personal y familiar, el tipo único que permitiría mantener la recaudación se situaría, en el entorno del 27 por 100. Pero con este tipo más de 9.000.000 de contribuyente (60 por 100 de los declarantes) resultarían perjudicados por la reforma y el índice de progresividad de Kakwani se reduciría en más de un 22 por 100 respecto a su valor actual, por lo que habría una importante pérdida de progresividad efectiva del impuesto. Lógicamente, los elementos tributarios se puede modificar ajustando más de un tramo, incrementando mínimos exentos, tocando tipos, pero, en el primer caso, no podríamos hablar de un impuesto lineal, y, en los demás, si pretendemos que todos los contribuyentes no se vean perjudicados, el coste recaudatorio sería inasumible por la autoridades fiscales.

Sentada la premisa de la necesaria continuidad del modelo de reforma tributaria gradual en un contexto de equilibrio y estabilidad presupuestaria, definidas las coordenadas de lo que debe ser una imposición personal sobre la renta moderna, se trata de seguir ajustando aquellos elementos de la estructura del impuesto que puedan mejorar los resultados macroeconómicos, distributivos y recaudatorios obtenidos. Por ello, los elementos adicionales que hay que incorporar como objetivos al debate de la reforma tributaria son los siguientes:

#### **3.1. Creación de un entorno fiscal atractivo para la inversión internacional**

Según la OCDE, la fiscalidad afecta de manera decisiva a la estructura y forma de financiación de las inversiones, y, si una buena fiscalidad no necesariamente promueve las inversiones en un territorio, ya que hay otros factores relevantes (costes laborales, tecnología, etc.), una mala fiscalidad o no adecuadamente coordinada con las del entorno, claramente la desincentiva.

La mejora de la competitividad exterior de la economía española se ha convertido en la actuación

prioritaria de la política económica de nuestro país. Las medidas fiscales destinadas a la internacionalización de la empresa española, por supuesto, respetando la normativa internacional y comunitaria, así como la captación de inversión extranjera y el cambio de tendencia a la deslocalización empresarial, son necesarias de forma inmediata. En 2004, se ha reducido en un 73 por 100 la inversión extranjera directa en nuestro país, siendo esta inversión fundamental para mejorar nuestras dotaciones tecnológicas ya que es un cauce fundamental de transferencia de tecnología.

La atracción de actividades prioritarias para la estabilidad de nuestro tejido empresarial-industrial, como la localización de centros de decisión, de logística, de marketing, centros tecnológicos de empresas, etc., deben ser apoyados a través de la política tributaria, así como el desarrollo de incentivos fiscales para motivar la instalación de trabajadores cualificados extranjeros en España.

### **3.2. Incentivar la participación en el mercado de trabajo**

---

Se trata de que el sistema fiscal favorezca la participación de más personas en el mercado de trabajo y continúe reduciendo la brecha fiscal, es decir, la diferencia entre el salario neto cobrado por el trabajador y el coste salarial total que supone para la empresa.

### **3.3. Reducción de la carga fiscal individual de forma selectiva para todos los ciudadanos**

---

Con ello, se contribuye a reducir la brecha fiscal, se incentiva la contratación, tratando de favorecer especialmente a las rentas del trabajo y las rentas medias y bajas con el fin de vertebrar y dar cohesión a la sociedad.

### **3.4. Fomento del ahorro**

---

Desde un punto de vista teórico, cualquier reforma tributaria debe considerar como elemento central el fomento del ahorro como base de la capitalización del sistema productivo. El ahorro financia el capital físico, complementa la formación de capital humano y aumenta la estabilidad económica de los agentes sociales. Sin embargo, en el momento presente y en nuestro país, este objetivo es vital

por cuanto presentamos las tasas de ahorro más reducidas de nuestra historia, con un volumen de endeudamiento de las familias en niveles preocupantes y con un déficit exterior histórico motivado, en gran medida, por la falta de ahorro nacional. Cualquier medida que, directa o indirectamente, pueda desincentivar el ahorro debe ser puesta "en cuarentena" ya que sus efectos pueden ser dramáticos para el futuro de la economía española. Debemos ser imaginativos en las propuestas de tratamiento fiscal generoso al ahorro como pilar de nuestra estabilidad económica a medio y largo plazo. En este sentido, a nivel internacional, se están recuperando propuestas tendentes a incorporar elementos de la imposición sobre el gasto personal, ya estudiadas a nivel teórico, pero nunca aplicadas en países desarrollados.

### **3.5. Apoyo a la familia como elemento de vertebración y estabilidad social**

---

Es obvio que las cargas familiares modifican sustancialmente la situación económica de los individuos, por lo que el tamaño de la familia, el número de ascendientes y descendientes dependientes, su situación de discapacidad y la edad de los mismos tienen que seguir siendo un elemento de ajuste del sistema fiscal, no sólo por razones de equidad, sino también de eficiencia.

Vinculado al envejecimiento de la población española y las dificultades financieras previsibles del sistema de pensiones, sería conveniente incorporar incentivos fiscales a los denominados "situaciones y/o seguros de dependencia" como complemento a las aportaciones a planes y fondos de pensiones fiscalmente deducibles.

### **3.6. Vigilar estrechamente la relación entre imposición directa e indirecta**

---

Aunque en principio no debería preocuparnos excesivamente un *tax mix* donde los impuestos indirectos superaran ligeramente a los directos dado que estos generan distorsiones más relevantes y de impacto más inmediato sobre comportamientos económicos fundamentales desde el punto de vista de la equidad puede tener efectos negativos, teniendo en cuenta los actuales patrones de consumo/ahorro de la economía española respecto a los ingresos disponibles de las familias de menor renta, con un sesgo excesivo hacia el consumo.

### **3.7. Incorporar la fiscalidad medioambiental con una perspectiva integral como elemento definitivo del sistema**

La utilización de los impuestos con fines medioambientales resulta, hoy en día, imprescindible para la protección de los estándares de agua y aire, el control de las emisiones del CO<sub>2</sub>, y la correcta gestión de los recursos naturales.

El fundamento teórico de esta incorporación descansa en la idea de asociar cambios fiscales, defiscalizadores en los impuestos personales sobre la renta, con la incorporación de tributos de regulación medioambiental. Se propone que los impuestos ambientales sean utilizados para contrarrestar los cortes producidos en la imposición directa, básicamente el IRPF y las cotizaciones sociales. Se trata, en definitiva, de:

— profundizar en los recortes del IRPF, fundamentalmente reduciendo los tipos marginales,

— suavizar la fiscalidad del empleo, con propuestas de reducción de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, aunque con

— compensaciones recaudatorias en el ámbito de la imposición ambiental, por una triple vía:

- adaptando las accisas tradicionales al argumento ambiental.

- Incorporando nuevos impuestos ambientales puros, según la tradición fiscal de países como los escandinavos, Alemania y el Reino Unido, e

- Incorporando beneficios fiscales en la imposición directa tradicional con el argumento medioambiental.

Este planteamiento reformador permite obtener los objetivos estratégicos siguientes, que se han venido en denominar “dividendo múltiple”:

1. De carácter económico-fiscal, que consiste en reducir las pérdidas de eficiencia derivadas de altos tipos marginales de gravamen,

2. Estrictamente regulatorio-ambiental, para lo que se propone la utilización de figuras específicas, y

3. De tipo económico-laboral, esto es, el apoyo a la generación de empleo reduciendo la brecha

fiscal y utilizando la imposición ambiental para compensar las pérdidas recaudatorias.

### **3.8. Desarrollar la Administración Tributaria como instrumento fundamental para lograr un mayor grado de cumplimiento tributario**

En los últimos años se ha avanzado significativamente en el ámbito de la Administración Tributaria en España, pasando la AEAT a ser una referencia mundial en el uso de nuevas tecnologías, tanto para el servicio a los contribuyentes como para la gestión, recaudación y control de los mismos. No obstante, es necesario seguir avanzando en cuestiones fundamentales como son:

— La integración de las administraciones fiscales con el fin de perfeccionar los mecanismos de intercambio de información y control de fraude fiscal tanto nacional como internacional.

— La racionalización de la gestión interna, enfocada más a segmentos o funciones que a tipos de impuestos.

— Desarrollo de sistemas de retención de información, control cruzado y obligaciones de información de los contribuyentes.

— Mejora de la gestión del riesgo fiscal y de los accesos a la información mediante un uso interno generalizado de los nuevos instrumentos de apoyo que aportan las nuevas tecnologías a la explotación de censos, bases de datos, etcétera.

Sin olvidar que, para un correcto cumplimiento fiscal, hace falta un buen servicio al contribuyente mediante la reducción de los costes de cumplimiento y la inclusión de éste en la agenda de lo que debe ser un buen gobierno corporativo.

## **4. PROPUESTAS ESPECIFICAS DE REFORMA TRIBUTARIA**

### **4.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**

Una reforma del IRPF, teniendo en cuenta las restricciones que impone la situación preexistente, debería considerar como elementos de partida los siguientes:

1. Dar continuidad a las líneas fundamentales de las reformas de 1998 y 2002, cuyo éxito es un hecho probado y valorado positivamente por la sociedad.

2. Introducir las medidas que se consideren oportunas para afrontar los problemas actuales de nuestra economía: déficit exterior, diferencial de inflación, pérdida de competitividad, etc. Probablemente, en las fechas en que pueda entrar en vigor la reforma según el calendario del gobierno, será necesario un nuevo impulso fiscal para mantener los niveles de crecimiento aún a riesgo de agravar otros desequilibrios.

3. Se debe hacer una propuesta creíble y razonable, tanto en términos de coste recaudatorio como de gestión.

4. Debería beneficiar a todos los contribuyentes, como ha ocurrido en la últimas reformas del IRPF, pero especialmente debe preocuparse por los trabajadores con menores rentas, las familias, los mayores y los discapacitados.

Entre las medidas que se debe considerar, señalamos:

a) La rebaja de los tipos impositivos. Se trataría de reducir de forma moderada los tipos que integran la tarifa del impuesto, lo que tendría un efecto limitado y asumible sobre la recaudación tributaria en función de los cálculos que facilitamos. En este sentido, el nuevo tipo máximo se debería situar en torno al 40 por 100 (45 por 100 en la actualidad) y el mínimo en el 13 por 100 (15 por 100). La reducción de tipos supone un impuesto personal más eficiente desde la óptica de la asignación de recursos económicos, reduce la posible penalización del ahorro, tan necesario en estos momentos en que presentamos las tasas más bajas de nuestra historia, y permite aproximar el tipo máximo del IRPF a los tipos del Impuesto de Sociedades, disminuyendo los incentivos a operar en los mercados bajo forma societaria cuando ello no añade valor económico a la forma organizativa elegida. Además, los tipos menores también suponen un menor incentivo al fraude fiscal en términos relativos.

b) Reducción del número de tramos de la tarifa del impuesto. Se trataría de ajustar el número de tramos de la tarifa al rango de tipos planteados en la propuesta anterior, para lo cual sería necesario recortar la tarifa en un tramo pasando de cinco a cuatro tramos. Esta simplificación consti-

tuye una tendencia constatada en los países de nuestro entorno, que buscan con ello dotar de mayor transparencia a la aplicación del impuesto, sin perjudicar la progresividad. El achatamiento de la tarifa puede facilitar, en algún caso, el cálculo del impuesto, si bien este efecto pierde importancia ante la ya consolidada implantación en España de los programas informáticos de ayuda a la declaración y los borradores de declaración, que evitan el cálculo. Sin embargo, la supresión de tramos de la tarifa dota de mayor seguridad jurídica a los contribuyentes, al hacer menos probable el salto de tramo a medida que se obtiene más renta, asegurando en mayor medida el tipo impositivo marginal que corresponda en cada caso y una menor distancia entre los tipos medios y marginales del contribuyente.

c) Elevación de los mínimos personales y familiares. Dado el tiempo transcurrido desde la última reforma, la aceleración de las tasas de inflación sufrida por la economía española en los últimos meses y la nula corrección de estos elementos tributarios por la actual Administración Fiscal española, unido a las posibles modificaciones en los patrones de consumo de las familias, que sería necesario analizar, hacen necesaria una actualización de los mínimos personales y una revisión en profundidad de las reducciones por hijo, por cuanto las cargas familiares deben ser revisadas en función de nuevos parámetros, como son los patrones de consumo de una sociedad desarrollada como la española. Esto exigiría en el momento presente, probablemente, duplicar las reducciones por hijo, y rebajadas para cuidados de hijos menores de tres años. Este mismo razonamiento, unido al encarecimiento relativo de los servicios médicos, asistenciales y sociales que se han producido en los últimos tiempos en nuestro país así como la ausencia de una auténtica política fiscal de ayuda a la dependencia, obligarían a incrementar sustancialmente las reducciones para los contribuyentes mayores de 65 años y de 75 años, así como a discapacitados, tanto por su propia situación como por gastos de asistencia.

d) Racionalización de la deducción por vivienda habitual. Dando por sentada la dificultad de explicar a la opinión pública los efectos de capitalización en precios de esta deducción y, en consecuencia, la dificultad de que cualquier administración fiscal pueda hacer desaparecer este incentivo, por otra parte muy arraigado ya en nuestro acervo fiscal, sería conveniente incorporar cierta racionalidad en su aplicación, en el sentido de mantener la cuantía

del incentivo para que, a través de un proceso gradual de erosión de la base de la deducción, se vaya diluyendo su aplicación en un período razonable; pero, en el corto plazo, resulta necesario también acotar los beneficiarios de esta deducción y probablemente vincularla a aquellas viviendas protegidas más demandadas por colectivos de renta baja o de especial dificultad de acceso a las mismas: jóvenes, divorciados, inmigrantes, que al tener un precio tasado hacen más difícil el efecto de capitalización en precios. Con el fin de favorecer a estos colectivos, podría proponerse la elevación de los tipos de deducción para los jóvenes menores de 35 años, que acceden por vez primera a una vivienda.

Asimismo, resulta necesario ampliar el plazo de duración de la cuenta vivienda. Los actuales plazos resultan en ocasiones insuficientes para acumular el ahorro que permita sufragar los gastos iniciales de la adquisición de una vivienda. Por ello, debería considerarse su ampliación a un período suficiente, en torno a 10 años, dadas las necesidades financieras que los elevados precios de la vivienda exigen.

Por otra parte, la tendencia al endeudamiento de las familias españolas en los últimos años por la compra de vivienda, debido a los bajos tipos de interés que hemos disfrutado, supone un riesgo no sólo personal sino también social ante una posible subida de los tipos de interés a medio plazo, que pondrían en situación difícil a numerosas familias, debido a los esquemas de financiación al límite con tipos de interés muy bajos y plazos de amortización muy largos. Por ello, debería considerarse el establecimiento de algún beneficio fiscal que incentive el acceso a seguros de tipo de interés.

e) Deducción para madres trabajadoras fuera del hogar, con hijos menores de tres años. Esta medida ha supuesto una importante innovación de nuestro sistema tributario que permite utilizarlo como un mecanismo de subvención a determinadas políticas sociales, beneficiándose de la capacidad de gestión de la Agencia Tributaria. Esta especie de imposición negativa sobre la renta ha constituido un éxito en sus primeros años de aplicación. El volumen de madres que se han beneficiado de esta deducción/subvención ha sido superior a 600.000 y su cuantía tiene una trayectoria ascendente. Sus efectos son los pretendidos en el momento de la implantación: favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, incentivar la incorporación de las madres con niños pequeños al mundo laboral incrementando la tasa de actividad

de las mujeres y, marginalmente, la regularización de situación laborales irregulares. El importe de esta deducción está fijado en 1.200 € anuales, que se pueden percibir de forma anticipada a razón de 100 € mensuales. Esta medida podría mejorarse adaptando su cuantía al momento presente (1.500 € o 125 € mensuales) y al número de hijos de la familia, por lo que podría ser más progresiva la deducción al aumentarla con el número de hijos.

f) Reducciones por ahorro. Uno de los graves problemas estructurales de la economía española es la bajísima tasa de ahorro de los agentes económicos, por lo que la necesidad de fomentar el ahorro entre las economías domésticas españolas constituye objetivo fundamental del sistema fiscal como instrumento de política económica. En este sentido, debería considerarse:

— La reimplantación de un mínimo exento generoso para los rendimientos del capital. Esta medida trataría de beneficiar a pequeños ahorradores e incrementaría la rentabilidad mínima de aquellos perceptores de renta baja que suelen colocar sus ahorros en depósitos como forma más asequible, sencilla y líquida de inversión financiera.

— Mantener la reducción por aportaciones a planes de pensiones, y elevarla cuantitativamente para aquellos casos en los que una pensión alternativa o complementaria a la de la Seguridad Social resulta esencial. En estos supuestos se encontrarían los cónyuges que no perciben rentas y los discapacitados.

g) Deducción por rendimientos del trabajo destinados al ahorro. Sentadas las bases de la necesidad de incrementar las tasas de ahorro de la economía española, y con el fin de implicar en este proceso a los perceptores de rentas del trabajo, debería considerarse la incorporación de alguna fórmula de deducción en la cuota del impuesto de estos contribuyentes, siempre que dediquen una parte de esas rentas a la inversión en ciertos instrumentos financieros no especulativos. Con esta medida se trata de incentivar a los perceptores de rentas del trabajo a dedicar parte de sus rentas al ahorro, con las ventajas que de ello se derivan para facilitar la capitalización de la economía y la estabilidad a medio plazo de las rentas familiares, así como reducir la carga fiscal de los perceptores de rentas del trabajo que, junto con los contribuyentes de rentas más bajas, deben ser objeto de especial atención por el sistema tributario. El objetivo es reducir los tipos impositivos medios y marginales

de las rentas del trabajo, siempre que se destinen al ahorro, de manera que un contribuyente con igual renta y circunstancia que otro, pero que ahorra más, pague, al final, menos impuestos. De alguna manera, éste sería un primer paso para introducir con cierta equidad los fundamentos del impuesto sobre el gasto personal en nuestro IRPF.

Esta deducción podría tener similares características a la de adquisición de vivienda habitual, pero abriéndola a otras formas de ahorro no especulativo a medio y largo plazo. Se exigiría que el importe invertido correspondiese al ahorro del ejercicio, y sólo si procede de rendimientos del trabajo.

h) Actualización de las reducciones por trabajo y mejora en el caso de los salarios menores, con el fin de atenuar la tributación del trabajo. Se trataría de revisar al alza los mínimos exentos que se aplican en la fórmula matemática que ajusta la reducción, especialmente para el límite inferior que afecta a los salarios menores. Además, cualquiera de las mejoras en estos mínimos repercutiría favorablemente en las reducciones por prolongación de la vida laboral y por movilidad geográfica, por cuanto ambas se referencian a la reducción general, duplicándose su importe.

i) Compensación de minusvalías en inversiones a medio y largo plazo. El actual régimen de separación de base general y especial, y el régimen de compensación de pérdidas patrimoniales que en la misma subyace, puede tener efectos desincentivadores para el ahorro, la inversión y la asunción de riesgos a medio y largo plazo, por cuanto, y especialmente en el caso de bases impositivas especiales, los contribuyentes con plusvalías esporádicas no suelen tener oportunidad de obtener compensación fiscal por las minusvalías sufridas. Parece necesaria una mayor flexibilidad en las compensaciones, sin perjuicio de mantener ciertos límites cuantitativos, y teniendo en cuenta el tipo aplicable a la base imponible especial, actualmente del 15 por 100.

## 4.2. Impuesto sobre Sociedades

Los crecientes problemas de productividad, competitividad y deslocalización de las empresas españolas, junto con la progresiva reducción de la inversión extranjera en España (en 2004, la directa ha caído un 73 por 100), así como la gradual entrada en vigor de las nuevas normas internacionales de información financiera y contable ponen de mani-

fiesto la urgente necesidad de incorporar nuevas medidas económicas para afrontarlas justificando una meditada reforma del Impuesto de Sociedades en sus elementos estructurales fundamentales: base, tipos, deducciones y regímenes especiales, respetando en todo caso los límites que, para evitar los expedientes de ayuda de Estado, nos impone nuestra pertenencia a la Unión Europea.

Entre las medidas que deberían considerarse en una próxima reforma del Impuesto de Sociedades podríamos citar las siguientes:

### a) *Modificaciones en la base imponible*

Sin olvidar la conveniencia de mantener una adecuada correspondencia entre el resultado contable y la base imponible, en las amortizaciones son frecuentes las circunstancias que obligan a realizar ajustes extracontables, lo que permite la posibilidad de incorporar algunas medidas para incentivar la inversión. En este sentido, el incremento general de los coeficientes máximos de amortización establecidos en la tablas, justificado por la reducción del período de obsolescencia técnica que se produce en un entorno de gran desarrollo tecnológico, así como la reducción de los períodos de amortización, por cuanto supone un diferimiento del impuesto, y, por lo tanto, liberar mayores recursos disponibles para la inversión, son medidas a considerar. Otro problema a resolver es el efecto de la inflación acumulada sobre los valores de inventario de elementos patrimoniales de las sociedades. El incremento del diferencial de la tasa de inflación española respecto a la media de la Unión Europea, agravada en los últimos doce meses, y la lejanía de la última actualización de activos, en torno a diez años, hace imprescindible proceder a una nueva actualización de los valores del balance de las sociedades, con el fin de adecuar elementos tan importantes como los fondos de amortización o las plusvalías latentes, derivados de valoraciones en función del coste histórico, a la realidad de nuestra economía, facilitando una transición más suave de las empresas españolas hacia una aplicación general y efectiva de los criterios de valoración reconocidos en las normas internacionales de información financiera.

### b) *Tipos impositivos*

Con carácter general, los países de nuestro entorno han reducido el tipo general del impuesto

en los últimos años. En el período 2000-2003, el tipo medio de la OCDE ha pasado del 33,6 al 30,8 por 100, y el de la UE-15 ha descendido del 35,1 al 31,7 por 100. Irlanda, con una política fiscal muy agresiva en este ámbito, ha reducido su tipo desde el 24,5 por 100 hasta el vigente 12,5 por 100. Si bien es cierto que lo importante, a efectos de valorar la carga fiscal efectiva de una sociedad, es determinar su tipo efectivo y no el tipo nominal y que los tipos efectivos en España son sustancialmente inferiores a los tipos nominales, debido a la introducción de importantes incentivos fiscales para determinadas actividades e inversiones en los últimos años, la generalización de la reducción de la carga fiscal societaria, con independencia de las circunstancias económicas de los mismos aconseja bajar el tipo general, situándolo en torno al actual tipo medio efectivo de la tributación societaria, un 25 por 100. Con un tipo de este tenor nos situaríamos por debajo de los tipos medios de los miembros de la OCDE y de la UE-15, y más próximos a aquellos países con una política fiscal orientada decididamente a la atracción de inversiones, entre los que se encuentran muchos de los estados que se han incorporado a la UE en su última ampliación.

Esta rebaja del tipo general exigiría un realineamiento a la baja de los tipos especiales para mantener la coherencia del impuesto, lo que podría permitir una revisión de los límites de facturación para diferentes grupos de sociedades, y la aplicación de tipos diferenciados en función de ellos, incorporando cierta progresividad en la aplicación del impuesto.

### **c) Deducciones de la cuota**

La reducción general de los tipos del impuesto de sociedades debe llevar aparejado un replanteamiento de todo su esquema de deducciones por cuanto ello conlleva una reducción de la recaudación que exige racionalizar su aplicación. En cualquier caso, con este replanteamiento es necesario ser muy cuidadoso para no lanzar mensajes erróneos a los agentes sociales. En nuestra opinión, los cambios deben perseguir los siguientes objetivos:

- Incentivar las inversiones productivas generadoras de empleo.
- Mantener, o incluso ampliar, el ámbito objetivo de aplicación de la deducción por gastos e inversiones en actividades calificadas de innova-

ción, con el fin de potenciar la productividad y competitividad empresarial a largo plazo.

- Mejorar los incentivos para el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, extendiendo el ámbito subjetivo de aplicación de la deducción a todas las empresas y probablemente, elevando el tipo.

- Mejorar los incentivos para la realización de gastos e inversiones con fines de protección medioambiental.

- Incrementar la deducción por gastos de formación profesional, esenciales para la mejora del capital humano.

Los restantes incentivos fiscales a actividades deberían ser valorados en función de su coste-eficacia y considerar su posible desaparición, respetando un régimen transitorio que permita ajustar las decisiones estratégicas de naturaleza empresarial adoptadas en un marco de incentivos fiscales diferente.

## **4.3. Imposición Patrimonial**

### **a) Impuesto de Sucesiones y Donaciones**

El Impuesto de Sucesiones y Donaciones ha sido, desde siempre, objeto de numerosas críticas, algunas de las cuales han sido salvadas en la normativa española con las reducciones que se han ido aplicando en la última década, con el fin de liberar de tributación las adquisiciones a título lucrativo de determinados bienes. Son los casos de transmisiones de empresas familiares, de la vivienda habitual, etc. Por su parte, al ser un tributo cedido a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) sobre el que tienen competencias normativas en los elementos tributarios esenciales, la mayoría de éstas han aprobado diferentes especificidades en materia de reducciones, con el objetivo básico de minorar el impacto del impuesto en los familiares directos. Sin embargo, estas medidas diferenciadas entre CC.AA. han llevado a conformar un sistema de tributación complejo y discriminatorio en función del territorio donde se ubique el contribuyente, llegándose, en algunos casos, a cuestionarse la constitucionalidad del impuesto por contrario a la equidad fiscal y a propugnar, sin más, su abolición.

La desaparición, sin más, de este tributo supondría una merma de los recursos financieros de las

CC.AA. y una reducción de la autonomía fiscal de las mismas, al recortar los instrumentos de responsabilidad fiscal con que se les ha dotado dentro del marco de los sucesivos modelos de financiación autonómica. Sin embargo, sí es necesaria una actualización y una mayor coordinación entre las CC.AA. Coordinación necesaria para evitar problemas de deslocalización de patrimonios familiares en situaciones próximas a la sucesión, como ha ocurrido en el pasado.

En la actualidad, los territorios forales tienen reconocida la exención del impuesto en las transmisiones hereditarias a favor del cónyuge, ascendientes, descendientes, adoptantes o adoptados. En esta línea, las posibles modificaciones que se vayan introduciendo deberían tender a la exención total de las transmisiones hereditarias realizadas en similares condiciones en el resto de las Comunidades Autónomas. De hecho, algunas comunidades de Régimen Común han iniciado este camino en uso de las competencias normativas que tienen atribuidas.

#### **b) Imposición sobre el Patrimonio Neto (IPN)**

La Imposición sobre el Patrimonio Neto también exige una revisión cuidadosa. Entre las cuestiones a considerar destacaríamos:

— La suavización de los elevados tipos impositivos que, en la actualidad, y con respecto a los pocos países que siguen aplicando esta figura tributaria, son excepcionalmente altos en los tipos marginales máximos. Una propuesta razonable sería situar en torno al 1 por 100 el tipo marginal máximo y a partir de él, diseñar una tarifa a la baja. Asimismo, debería añadirse una elevación del mínimo exento actualmente existente.

— Por su parte, dada la complementariedad entre el IRPF y la IPN, parece consistente mantener el actual límite conjunto de ambas cuotas en relación a la base imponible del IRPF, pero, con el fin de evitar posibles dificultades constitucionales por su efectos confiscatorios, parece necesaria la

desaparición de la llamada cuota mínima de la IPN (20 por 100). Así pues, proponemos establecer un límite de, por ejemplo, el 50 por 100 de la base imponible del IRPF en relación a la suma de las cuotas íntegras del IRPF, lo que supondría el tipo marginal máximo del sistema. Este límite del 50 por 100 conlleva un cierto equilibrio del peso conjunto de la imposición patrimonial y la de renta, si el tipo marginal máximo de esta última se sitúa en la próxima reforma del IRPF entre el 45 y el 40 por 100.

— Por otra parte, ya que los criterios valorativos aplicados en el impuesto a los diferentes tipos de bienes dan como resultado la obtención de unos valores alejados de los reales y una gran disparidad en el valor atribuido a las diversas categorías de bienes, parece sensato pensar en una armonización de las valoraciones, dado que la lógica última del impuesto es la de control y no tanto la recaudatoria. No olvidemos que individuos con el mismo patrimonio en términos económicos pueden pagar impuestos sustancialmente diferentes en función de los criterios de valoración aplicables a sus elementos patrimoniales diferenciados, lo que constituye un atentado a la equidad fiscal.

— En cualquier caso, se trata de una figura en retroceso en el ámbito de los países de la OCDE, aplicable exclusivamente en Suecia, Finlandia, Luxemburgo y Francia para grandes fortunas (exención de patrimonios inferiores a 700.000 €), por lo que parece necesario incluso plantearse su propia existencia como tributo en un espacio económico integrado en la UE, dado que la función de control que fundamentaba su aplicación no ha conseguido los objetivos perseguidos, y que esa misma función de control puede ser perfectamente desarrollada, en la actualidad, por la Agencia Tributaria a través de cruces de información tributaria, gracias a la capacidad de gestión electrónica de la misma. La dificultad fundamental radica en ser un impuesto cedido a las CC.AA.

#### **NOTA**

(\*) Catedrático de Hacienda Pública. UCLM. Comisión para la Reforma del IRPF (2002).