

LA REFORMA DEL IRPF

Juan A. Gimeno (*)

1. ¿HAY QUE REFORMAR EL IRPF?

La estabilidad es un valor positivo para un sistema tributario: permite que los contribuyentes conozcan fácilmente las reglas del juego, disminuye la llamada "presión fiscal indirecta" (incomodidades adicionales al pago del impuesto), posibilita una mejor planificación de los comportamientos sin alterar las variables intempestivamente, disminuye los mecanismos de elusión y facilita el control por parte de la Hacienda Pública. Evita también, por razones obvias, la necesidad de medidas transitorias que hacen aún más compleja la gestión de los tributos. Por lo tanto, la "carga de la prueba" debe recaer en quien afirme que es necesaria la reforma, porque la presunción es favorable a la respuesta negativa.

Por otra parte, el principal problema de nuestro sistema impositivo se encuentra en el elevado nivel de fraude y en las extendidas prácticas de elusión fiscal. Las oportunidades para desarrollar este tipo de conductas dependen de variables desigualmente repartidas por lo que perjudican gravemente tanto la equidad y la suficiencia recaudatoria (obviamente en ambos casos) como la eficiencia (incentivos perversos, elecciones sesgadas y competencia desleal). Y, por encima de todo, deteriora la legitimación de los poderes públicos y el necesario consenso en torno a la actuación fiscal.

Las estimaciones disponibles demuestran que los niveles de fraude son extremadamente reducidos en los rendimientos sujetos a retención en origen, fundamentalmente los del trabajo dependiente y pequeñas rentas periódicas del capital, lo que contrasta con la ocultación estimada en otras fuentes de renta como las de profesionales y empresarios individuales, o las mayores facilidades de elusión fiscal por parte de determinadas rentas del capital y de los tramos elevados de rentas salariales.

La aparente tendencia de la reforma apuntada por el Vicepresidente Económico del Gobierno

puede considerarse interesante desde esta perspectiva. Según lo que se oye, apenas unos retoques en aspectos técnicamente mejorables y en reducir las ineficiencias más evidentes, pero acento fundamental en las mejoras de control y la lucha contra el fraude. Este acento, de ser eficaz, resulta sin duda mejor camino en pro de la equidad y la eficiencia que la más hermosa de las reformas legales que pudiera proponerse. Por lo tanto, nada que objetar en principio.

Frente a las *mini-reformas* anuales que venimos padeciendo, la estabilidad del sistema aconsejaría más bien pocas reformas pero profundas y duraderas, lo cual sólo es posible con un amplio debate en el que participen todos los sectores implicados, se integren los puntos de vista de la Academia y de la gestión, y se alcance un razonable consenso entre las principales fuerzas políticas. En otro caso, la reforma adolecerá de defectos de uno u otro tipo que la conducirán rápidamente hacia una nueva demanda de modificación. Como la experiencia ha demostrado, las reformas impuestas aprovechando mayorías absolutas resultan efímeras si no existe el consenso social necesario. Sería bueno situar así el debate en el largo plazo y lejos de la miopía a la que inducen los planteamientos basados en períodos electorales.

Sería positivo corregir algunos defectos evidentes de nuestro IRPF. Para empezar, su paulatina pérdida de potencial recaudatorio que implica una menor capacidad de compensar progresivamente la tendencia regresiva de la mayor parte de las restantes figuras del sistema. Si éste es ya sólo proporcional, en la medida en que pierda peso el IRPF puede pasar a ser regresivo. De hecho, la disminución del tipo efectivo experimentado por los escalones más bajos de renta, a consecuencia de las últimas reformas, es claramente más reducida que la de los más elevados y el ahorro fiscal generado se concentra en las decilas superiores de renta, casi diez veces mayor en la decila más alta respecto a la de menores ingresos.

En epígrafes posteriores se hará referencia a diversos aspectos discutibles en la regulación actual del impuesto, que sería reiterativo señalar ahora, pero que, en su conjunto, permiten concluir que una revisión a fondo del tributo parece recomendable.

Durante muchos años los hacendistas soñábamos con un Impuesto sobre la Renta inmejorablemente justo, capaz de incorporar todas las circunstancias personales y cuantos matices son necesarios para tratar de forma igual a los iguales y desigual a los desiguales. Pero la realidad ha venido a mostrar que, por encima de la perfección teórica del tributo, están las consecuencias efectivas de su aplicabilidad.

Las complejidades que se han ido introduciendo en el Impuesto sobre la Renta han respondido a deseos de mayor equidad, a intentos de controlar el fraude o a beneficios directa o indirectamente *clientelares*. Estos últimos no son deseables pues incrementan las inequidades del sistema, beneficiando a unos colectivos en perjuicio de otros, rara vez de forma justificada. Los primeros, escasamente han conseguido avances en el objetivo pretendidamente perseguido y más bien han propiciado vías de elusión para los contribuyentes de elevados ingresos. Los intentos por controlar el fraude por la vía de una mayor regulación han demostrado que sirven para incrementar la presión fiscal indirecta de los contribuyentes honrados (y de los servicios de inspección) pero escasamente para reducir fraude y evasión. Más bien al contrario.

La experiencia ha motivado un cambio radical en la perspectiva de los hacendistas. Cuanto más se avance en la simplificación, menor será la incomodidad sufrida por los contribuyentes; menores resquicios habrá para la elusión fiscal (a través de la cual los contribuyentes con mayores ingresos encuentran vías para reducir drásticamente su contribución); más fácil y efectiva será la administración tributaria y el control del cumplimiento de las obligaciones fiscales; menores serán los privilegios *clientelares* obtenidos por unos pocos en detrimento del conjunto de los ciudadanos; mejores serán, en suma, los índices de equidad, neutralidad y eficiencia del impuesto.

En tales condiciones una reforma del IRPF debería atenerse, al menos, a los siguientes principios:

— *Progresividad*: como se ha señalado, cada cual ha de pagar según sus capacidades, de forma

que quien más medios tiene más contribuya a las cargas generales, compensando la tendencia regresiva del resto del sistema.

— *Equidad*: evitando las discriminación entre rentas de trabajo y rentas de capital, entre contribuyentes honrados y defraudadores, entre rentas según su origen o destino, entre distintas formas de ahorro, entre familias según su composición... Insistamos: el fraude y su desigual distribución es la principal fuente de inequidad del sistema vigente.

— *Sencillez*: la complicación del impuesto conlleva una importante carga fiscal indirecta, una fuente de posibilidades para los evasores fiscales y un alto coste en términos de eficiencia de la inspección tributaria. Defender la simplificación es una consecuencia de la defensa de la equidad. La *aplicabilidad* se ha convertido en el criterio básico de evaluación de un sistema tributario.

— *Eficiencia*: todo lo anterior no supone perder de vista ni el contexto internacional ni la conveniencia de potenciar la productividad del sistema. Pero conviene avanzar en la neutralidad (por ejemplo entre las formas de ahorro) y corregir el proteccionismo actual que favorece a la inversión especulativa más que a la productiva.

2. LA TARIFA DEL IMPUESTO

La progresividad del impuesto sobre la renta depende de muchos factores y la tarifa del impuesto es sólo uno de ellos (1). Las exenciones, deducciones, excepciones y mecanismos de control pueden alterar sustancialmente el resultado que se deriva del mero análisis de los tipos impositivos. Beneficios importantes para las rentas de capital y para los usos de las rentas elevadas pueden dar incluso resultados regresivos aun con tarifas progresivas. La experiencia nos ha hecho muy escépticos respecto a las tarifas formalmente muy progresivas pero de las que escapan la mayoría de los perceptores de rentas altas. Una base extensiva, un mínimo exento importante y/o una deducción en la cuota, del tipo renta básica ciudadana, pueden conseguir un resultado progresivo evidente aún con un tipo único.

Una de las tendencias más rotundas en los sistemas impositivos de la OCDE durante los últimos años ha sido la reducción del número de tramos en la tarifa del Impuesto sobre la Renta, de acuerdo con esa extendida falacia según la cual

la reducción favorece la deseable simplificación del impuesto. Pero no por repetirse se convertirá en verdad. La reducción de tramos no supone avance alguno en la simplificación deseada y perjudica la suave evolución de los tipos medios, como ahora veremos.

Solamente un tipo único podría considerarse atractivo desde la perspectiva que se propugna. El tipo único tiene como principal ventaja que simplifica de forma importante no sólo el *aspecto* sino, sobre todo, la gestión del impuesto. Desaparecen casi totalmente los problemas derivados de la progresividad, como los que plantean las rentas irregulares, la acumulación de rentas familiares, los desincentivos de los tipos marginales elevados o las complicadas tablas de retenciones. Al existir un mínimo exento, se aplique de una forma u otra, en realidad tenemos habitualmente dos tipos: el tipo cero y el fijo aplicado con carácter general, por lo que es posible el salto.

El problema fundamental que plantea un tipo único, si queremos mantener las cifras de recaudación, es que la progresividad recae fundamentalmente sobre el tramo de contribuyentes inmediatamente posterior al límite que resulta de hecho exento de pago. El aumento de los tipos medios efectivos se concentra en esos contribuyentes pues el impuesto pasa paulatinamente a ser casi proporcional (gráfico 1). Esa progresión en un colectivo muy amplio, intermedio, de ciudadanos, implica un efecto dudosamente equitativo amén de que puede significar un coste político muy importante para quien propugne tal reforma.

La introducción de un segundo tipo corrige en parte esta circunstancia (gráfico 2). Pero la opción por una tarifa de dos tipos mantiene buena parte de los inconvenientes de un tipo único, con pérdida casi completa de sus ventajas. Aunque se diga que el tipo único afectaría a la gran mayoría de los contribuyentes, lo cierto es que los problemas que hemos comentado son significativos precisamente en los tramos elevados de renta, en ese 10 ó 15 por 100 que soportarían el juego escalonado de los tipos.

Las ventajas del tipo único serían más claras y su defensa más atractiva si fuera acompañado de la existencia de una *renta básica de ciudadanía*, según la propuesta original de ATKINSON. En este caso, suponiendo suficiente la cifra de tal renta, el tipo puede aplicarse íntegramente a todos los ingresos, los problemas de la tarifa progresiva desaparecen y puede mejorar la incidencia progresiva y redistributiva del impuesto.

Un factor que ha de tomarse en consideración al fijar la tarifa del IRPF es su conexión con el Impuesto de Sociedades. Una diferencia acusada entre los tipos marginales más altos del IRPF y el tipo efectivo del de Sociedades incentiva la aparición de formas de elusión fiscal que agravan cuanto venimos diciendo respecto a la equidad y eficiencia del sistema. El problema puede agravarse si, como parece apuntarse, se camina en el Impuesto de Sociedades por el mismo camino que la imposición sobre la renta de las personas físicas: tipos más bajos pero bases más extensivas, con drástica reducción de beneficios fiscales.

GRÁFICO 1

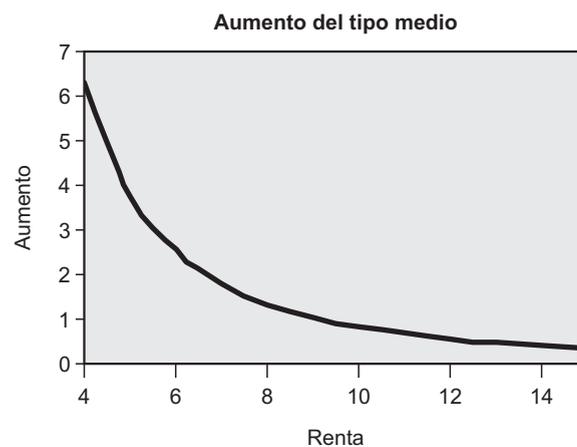
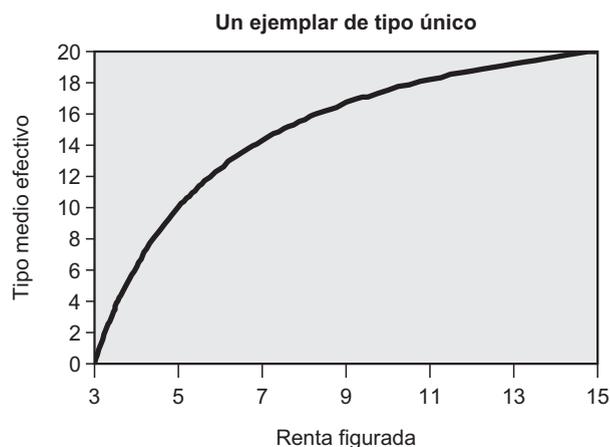
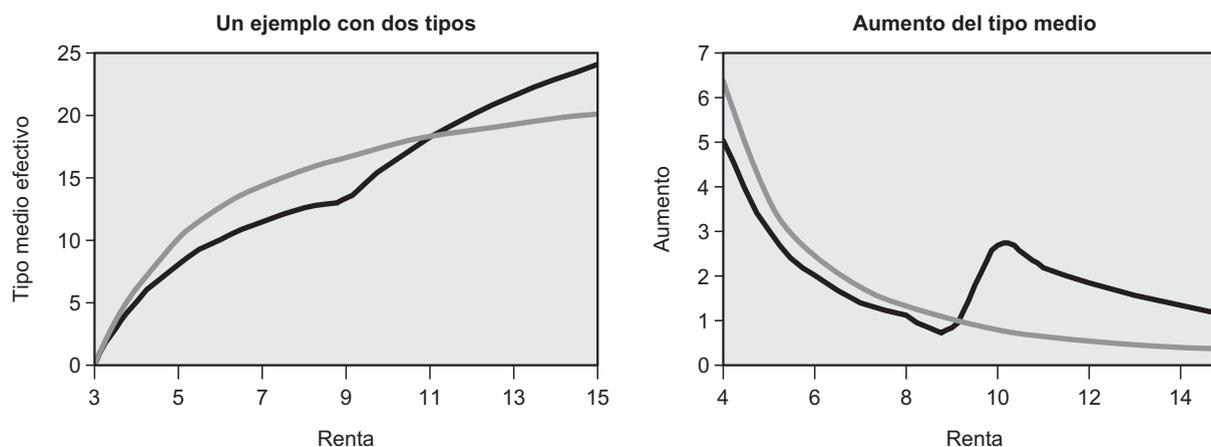


GRÁFICO 2



Efectivamente, las propuestas de avance hacia un tipo único van acompañadas de la exigencia de la extensión de bases, de la desaparición de la casi totalidad de las bonificaciones y deducciones del impuesto, sobre las que se hablará más adelante.

3. RENTAS DE TRABAJO VS. RENTAS DE CAPITAL

El tipo único se aplica ya de hecho en nuestro IRPF a una parte de las rentas del capital, en una especie de impuesto dual vergonzante, descompensado e inequitativo. El IRPF ha ido evolucionando así hacia un impuesto sobre las rentas salariales, básicamente sobre las dependientes y no las más elevadas, con un tipo único sobre las ganancias patrimoniales a más de un año y una intensa desfiscalización de las rentas del capital.

La carga tributaria global sobre las rentas del trabajo por cuenta ajena (contabilizando además las cotizaciones sociales) es claramente excesiva (al menos en términos relativos) y puede estar penalizando el empleo, sobre todo el poco cualificado, e incentivando la economía sumergida. En *Una alternativa fiscal para España* se proponía una fórmula muy simple y progresiva con el objetivo de que las rentas del trabajo no sufran de hecho una presión tan desigual como la que ahora soportan en relación a otros tipos de renta: la deducción de las cotizaciones sociales de la cuota soportada por los asalariados. Serían necesarios muchos matices

porque son muy diferentes las situaciones según regímenes (podría ser una buena ocasión para avanzar en su deseable aproximación), pero puede ser un camino para equilibrar la carga relativa soportada por los trabajadores.

Por supuesto, ese trato desequilibrado perjudica fundamentalmente a la equidad, tanto en términos horizontales como verticales. Las rentas de capital beneficiadas del mejor trato y, en buena medida, las rentas mixtas, se concentran claramente en los niveles altos de renta, mientras que en los bajos, las rentas puras de trabajo son dominantes. Si a eso añadimos que las rentas del trabajo elevadas pueden optar por disfrazarse de rentas societarias o de capital, con un gravamen inferior, el desequilibrio se acentúa todavía más.

Pero el daño a la equidad no se da sólo entre trabajo y capital sino también entre unas y otras rentas. El trato vigente atenta contra la neutralidad exigible al impuesto respecto a los distintos activos, supone un beneficio exagerado para los contribuyentes con elevados ingresos por plusvalías (con la evidente merma de progresividad del impuesto), implica un trato de favor relativo notorio respecto a otras rentas sujetas a la tarifa general y perjudica a los contribuyentes con ingresos de baja cuantía, cuya única procedencia son rentas afectadas por este tratamiento (porque si se les aplicara la tarifa general soportarían un tipo efectivo menor). Los tratos de favor deben aplicarse a los ingresos bajos, independientemente de su origen, no a determinados orígenes independientemente de su cuantía.

Es obvio que el contexto actual de amplia libertad de movimientos de capitales y de empresas restringe los grados de libertad a la hora de regular a nivel nacional la tributación efectiva de las rentas del capital. Por ello es fundamental avanzar decididamente en la armonización fiscal a escala europea y la lucha contra los paraísos fiscales. Es cierto también que los incrementos de capital, como otras rentas irregulares, se generan en períodos superiores al año, que es el contemplado por el IRPF con carácter general. Por ello, es preciso introducir algún mecanismo corrector que evite el consiguiente perjuicio relativo.

La idea del impuesto dual se ha ido generalizando ante los condicionantes apuntados. Pero esa fórmula sólo sería aceptable:

- Si afectara a todos los rendimientos de capital, ganando una neutralidad hoy ausente y evitando la aparición de activos financieros diseñados en función de las consecuencias tributarias.

- Si el tipo impositivo aplicado no fuera tan extremadamente bajo en comparación con la presión soportada por las rentas del trabajo (y con la media dominante en el resto de los países europeos).

- Si existiera también un mínimo exento para las rentas más bajas que evitara el posible perjuicio del pequeño rentista.

El problema se plantea básicamente con las ganancias y pérdidas patrimoniales, que sólo representan habitualmente porcentajes del 3,5 por 100 de la recaudación del impuesto pero que generan más de la mitad de sus problemas de inequidad y complejidad. Quizás mereciera la pena excluirlas de la base del IRPF y arbitrar un tributo en origen (incluso liberatorio) que gravara las plusvalías a un tipo proporcional. Que, dentro o fuera del IRPF, debería ser más elevado que el 15 por 100 vigente cuando podemos encontrar tipos máximos en nuestro entorno del 26 por 100 en Francia o del 40 por 100 en Gran Bretaña. Un tipo *francés* para las plusvalías y una deducción más importante para las rentas del trabajo dependiente posibilitarían un avance importante en equidad y sencillez para el impuesto.

Caso aparte son las rentas derivadas de actividades económicas. Más allá de cualquier cambio normativo, en este caso la reducción del fraude y la elusión fiscal es la condición fundamental de avance.

4. EL TRATAMIENTO DE LA FAMILIA

La suma de todas las rentas sujetas al impuesto nos daría el índice de la capacidad de pago de cada contribuyente. Existe cierto consenso en que la afirmación anterior debe corregirse, matizaciones de rentas aparte, en función de las cargas familiares: una misma renta implica una posición más desahogada para una persona sola que para una familia de muchos miembros. Será necesario, por tanto, alguna corrección en función de las cargas familiares soportadas.

Si estuviéramos ante una tarifa de tipo único una deducción en la cuota o en la base que fueran equivalentes en términos recaudatorios tendrían las mismas consecuencias para todos los contribuyentes independientemente de su renta. Sin embargo, en presencia de una tarifa progresiva una deducción en la base supone un ahorro fiscal mayor cuanto más alto sea el tipo impositivo marginal soportado. En cambio, el ahorro fiscal de una deducción en la cuota es independiente del nivel de renta del contribuyente y supone un mayor aumento de la progresividad que la deducción en la base. Por ello, como regla general, toda deducción ha de aplicarse preferentemente sobre la cuota, con más razón si se reduce la progresividad formal de la tarifa.

Las necesidades no aumentan en proporción exacta al número de los integrantes de una familia, pues existen economías de escala que implican un aumento del gasto menos que proporcional según se eleva el tamaño familiar. Por ejemplo, la escala de equivalencia corregida de la OCDE para estimar la renta equivalente de los hogares otorga un valor de uno al primer adulto, 0,5 para los sucesivos y 0,3 para los menores. El mínimo vital será, por tanto, más elevado cuanto mayor sea el número de componentes de la unidad familiar pero, desde la estricta lógica de la capacidad de pago, la corrección debería tender a ser menor según crece el número de las personas que la integran. Más difícil de justificar es un beneficio creciente para los hijos sucesivos, si el tratamiento de la familia es suficientemente consistente.

Por otra parte, las correcciones deben ser tan neutrales como sea posible respecto a la libertad de opción de los contribuyentes de presentar declaración individual o conjunta. Ello aconseja aplicar el mismo beneficio a todas las personas que integran una unidad familiar con posibilidad de presentar declaración separada.

Probablemente, la fórmula más sencilla sería la renta básica de ciudadanía más arriba comentada. En su defecto, una deducción fija e igual por persona complementada con otra aplicable a cada hogar que tuviera la consideración de vivienda habitual. Este componente fijo (que se divide lógicamente entre los integrantes de cada hogar) incorpora automáticamente la corrección por economías de escala a que se ha hecho referencia. Naturalmente, esa opción exige una cuidadosa definición del concepto hogar y unas condiciones muy restrictivas para la aceptación de hogares diferentes para miembros de la misma unidad familiar.

Este régimen podría ser compatible con alguna corrección justificada por efectivas razones de minoración de la capacidad de pago. Tal sería el caso de personas con especiales grados de incapacidad o dependencia, especialmente por razón de edad.

La política española de protección a la familia exige un importante incremento de las ayudas en ese campo. Pero, como ahora se razonará, deben ser políticas específicas de gasto las que aborden adecuadamente la solución de los correspondientes problemas.

5. LOS “GASTOS FISCALES”

Cualquier beneficio fiscal que no tenga un carácter general, sea una reducción en la base, una deducción en la cuota o una fórmula de corrección de las bases, supone inevitablemente un beneficio para el colectivo beneficiado y un perjuicio para el resto. Un perjuicio porque la correspondiente pérdida recaudatoria implica o bien que se eleva la presión fiscal soportada por todos (si no se quieren perder ingresos), o bien que disminuyen las prestaciones públicas que el impuesto financia.

Como se viene insistiendo, la experiencia muestra que la proliferación de beneficios fiscales responde las más de las veces a presiones de grupos concretos, de difícil justificación tanto desde la perspectiva de la equidad como de la eficiencia. Por ello, el principio general debería ser que no existan beneficios de ningún tipo..., salvo que se demuestre su conveniencia. La carga de la prueba, podríamos decir de nuevo, se encuentra en quien pretenda mantener o introducir un beneficio particular, no en quien propone su inexistencia.

Hay un buen número de beneficios actualmente incluidos en el IRPF cuya defensa parece evi-

dente. Pero el debate no es si debe protegerse a los ancianos con especiales necesidades, a los discapacitados o a las familias monoparentales en situación precaria, por poner algunos ejemplos. La cuestión es si el instrumento adecuado para esa protección especial es el IRPF. La respuesta ha de ser rotundamente negativa porque:

1. Este tipo de políticas pueden variar según el tiempo o/y las prioridades políticas, lo cual implica que la normativa del impuesto cambia casi cada año según soplen los vientos, en contra de la deseable estabilidad normativa.

2. Si se abre la puerta para un beneficio para colectivos concretos, es de esperar una larga cola de contribuyentes que consideran (probablemente con alguna razón) que su situación es igualmente merecedora de un trato especial. Los parados, los trabajadores eventuales, los huérfanos, los inmigrantes, los afectados por el sida, los residentes en zonas más aisladas, inseguras o insalubres, las (los) amas (amos) de casa, ... podrían argumentar la conveniencia de un trato de favor. ¿Dónde situamos la frontera? ¿En el número de votos que hay detrás de cada petición? El impuesto se hace así cada vez más complejo y más inequitativo. Al final, los contribuyentes presuntamente normales, que no tienen acceso a ninguna de esas tan numerosas *excepciones*, son los grandes perjudicados.

3. Es mucho más lógico arbitrar medidas de gasto que contemplen las situaciones de especial necesidad que utilizar el IRPF. Porque éste conlleva el contrasentido de que la ayuda no llega a quien lo necesita mientras se beneficia a quienes no tienen especial carencia. Pongamos el caso de dos personas de avanzada edad que, por su estado físico, necesitan de cuidados especiales. Supongamos que el primero tiene como único ingreso una menguada pensión mientras que el segundo es un millonario poseedor de un productivo patrimonio y elevados ingresos. Parece claro que defenderíamos el apoyo al primero, pero sería bastante más discutible que se dedicaran recursos públicos en beneficio del segundo. El IRPF vigente opta precisamente por la solución contraria: otorga un beneficio a las personas mayores (independientemente de sus necesidades), de forma que el anciano de bajos ingresos no recibe beneficio alguno (se le reduce un impuesto que no pagaría en ningún caso) mientras que quienes se benefician son los que tienen ingresos más elevados. Y, al aplicarse en la base, tanto más cuan-

to más elevados. ¿No sería mucho más lógico ahorrarnos el coste fiscal de este beneficio y destinar esos recursos a ayudas específicas para quienes realmente lo necesitan?

En todo caso, la relevancia del poder redistributivo del gasto público (destacada por todos los estudios disponibles) y la pérdida de protagonismo en este aspecto, por parte del sistema impositivo, permite descargar al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de una responsabilidad que ha venido motivando buena parte de sus deficiencias. La búsqueda de la progresividad formal ha jugado, reiteramos, a favor de la evasión en los niveles altos de renta y ha contribuido a hacer el impuesto cada vez más complejo.

La situación presente permite que el impuesto se centre en su objetivo recaudatorio con la máxima simplicidad y equidad horizontal, manteniendo siempre unos límites razonables de progresividad que impidan que el sistema impositivo en su conjunto derive hacia una regresividad indeseable e incompatible con el principio de la capacidad de pago, que obliga a que cada cual contribuya a financiar los gastos colectivos en la medida de sus posibilidades.

El debate está afectando especialmente a las dos partidas que mayor coste representan en términos recaudatorios: vivienda y planes de pensiones.

Los beneficios fiscales por adquisición de vivienda, que suponen más del 8 por 100 de la recaudación total del IRPF, tienen efectos no deseables en el mercado de la vivienda: colaboran al aumento del precio de la vivienda, benefician a los promotores y propietarios de suelo más que a los adquirentes de vivienda, han conducido a una ampliación desmesurada del *stock* de la vivienda de propiedad en detrimento de la de alquiler y han llevado a aumentar los tipos impositivos soportados por la mayoría de contribuyentes. Aunque sus efectos distributivos son probablemente regresivos, lo cierto es que la mayoría de los seis millones de beneficiarios se sitúa en niveles de renta inferiores a los 18.000 euros. Ello implica evidentes dificultades para avanzar hacia su eliminación, que sólo podría hacerse de forma gradual.

Podría pensarse en mecanismos que, entre tanto, mejoraran su aplicación: por ejemplo, la unificación de las deducciones al 15 por 100 y la aplicación de límites. Límites tanto en proporción a la base del impuesto (pues frecuentemente revelan

ocultación de ingresos) como por persona a lo largo de su vida. Esta opción ayuda a la compra de una vivienda digna (pero no lo que exceda en calidad del *standard* fijado), eleva la progresividad y limita algo el coste recaudatorio.

Por otra parte, dado que la vivienda es política fundamentalmente descentralizada, podría dejarse esta deducción adscrita íntegramente a la parte autonómica del impuesto, lo que permitiría que las CC.AA. incrementaran paulatinamente su participación recaudatoria efectiva en la medida en que el beneficio fiscal fuera perdiendo peso.

Parecidos son los problemas con los beneficios fiscales en materia de planes de pensiones. Cuantitativamente menos importantes que los anteriores (en 2002, 845 millones de euros frente a 3.851 millones de las de vivienda), difieren también en su distribución. En este caso, los efectos distributivos son claramente regresivos: el 20 por 100 de los contribuyentes de mayor nivel de renta concentran más de las dos terceras partes de los beneficios fiscales por este concepto, treinta veces más que el 20 por 100 de contribuyentes de menor nivel. Los sujetos con niveles salariales reducidos, e incluso medios, tienen menor capacidad de ahorro, así como menores incentivos al ser inferior la merma que representa su pensión esperada en relación con los niveles salariales percibidos.

Los efectos asignativos son además distorsionantes. Predomina claramente el efecto sustitución (favoreciendo unas formas de ahorro en detrimento de otras, no necesariamente menos preferibles) sobre el efecto incentivador del ahorro, que no parece aumentar por causa de este beneficio.

Podrían existir argumentos favorables a la existencia de un tratamiento fiscal al ahorro a largo plazo, especialmente como garantía de una renta futura en el momento de la jubilación, cuando dejen de percibirse las rentas salariales. Pero, desde esta perspectiva:

— Sólo tendría sentido el beneficio ligado a rentas salariales, pues las rentas de capital no dejan de percibirse tras la jubilación.

— Debería exigirse la recuperación a través de una renta periódica y nunca por una cuantía de una sola vez. Es sorprendente que ésta solución presente un tratamiento más favorable cuando supone poner en peligro de nuevo la garantía de una renta futura, que es el objetivo que se buscaba.

— El límite debería operar también en relación con las bases imponibles (especialmente, según lo dicho, con las rentas del trabajo): no es de recibo observar fuertes aportaciones en bajos niveles de renta declarada.

Una última precisión puede ligarse a la anunciada deducción por aportaciones a seguros de dependencia o figuras similares. Es claro que la mayor longevidad supone un aumento de personas que requieren un apoyo que el Estado difícilmente podrá garantizar con carácter general, por mucho que se extienda el denominado *cuarto pilar* del Estado de bienestar. Los mismos argumentos que podían justificar el estímulo de las pensiones pueden esgrimirse ahora en favor de este tipo de seguros, hoy prácticamente inexistentes en nuestro mercado.

Expresada anteriormente la oposición a la utilización de las bonificaciones tributarias en el impuesto sobre la renta, no puede manifestarse ahora entusiasmo por esta iniciativa. Sin embargo, el juicio sería más favorable si el límite de estas aportaciones jugara conjuntamente con el anterior. De esta forma, se conseguiría introducir este estímulo sin coste recaudatorio y se reduciría el coste de apoyo a los fondos de pensiones sin el inevitable coste político de tal medida.

6. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA

El IRPF es un impuesto compartido con las comunidades autónomas y, como tal, no puede ya ser reformado sin su participación. Un principio elemental de respeto a la autonomía de cada administración debe impedir que desde una instancia puedan tomarse libremente decisiones que repercutan en el ámbito que es propio de otra. Esta regla exige una de estas dos opciones:

— o bien se delimitan inequívocamente dos partes en el mismo impuesto, absolutamente independientes entre sí, con plena capacidad reconocida para la administración correspondiente en la parte que le es propia,

— o bien se arbitran mecanismos de codecisión en cualquier reforma que afecte a esa figura común.

¿Qué significa *plena capacidad*? En su cota máxima, además de la recaudación correspondiente, abarcaría no sólo los aspectos normativos sino también los de gestión e inspección, lo que

obliga a una referencia, por marginal que sea, a la polémica sobre las agencias tributarias.

Parece evidente que si una administración es responsable de la recaudación de diversos tributos cuya recaudación será propia en unos casos y para otra administración en otros, pondrá fácilmente sus prioridades en los primeros más que en los segundos. Si se trata de impuestos compartidos, el acento estará en las figuras impositivas que aporten relativamente más recursos a la administración responsable del proceso recaudatorio. Por lo tanto, es comprensible que *la otra* tenga un enorme interés en gestionar directamente sus tributos en la confianza de que ello supondrá más que probables incrementos de sus ingresos.

También parece evidente, y la experiencia nacional e internacional lo avala, que la fragmentación de agencias tributarias no puede considerarse positiva. La existencia de agencias diferentes supone costes mayores, pérdidas importantes de información, mayores posibilidades de incumplimiento fiscal por menor control de los contribuyentes y, sin embargo, probable incremento de la presión fiscal indirecta, de molestias adicionales para los ciudadanos. En otros aspectos del debate tributario, las opiniones *técnicas* se dividen entre distintas opciones, porque existen ventajas e inconvenientes en las diversas alternativas y se puede poner el acento en unas u otras. Pero en la conveniencia de una sola administración tributaria el consenso es muy importante. Naturalmente, siempre que se obvie el problema de incentivos que se mencionaba en el párrafo anterior.

Por ello, debe arbitrarse alguna fórmula que permita que esa única agencia tributaria se articule desde una perspectiva federalista, con destacada presencia y participación autonómica en el ámbito territorial correspondiente.

El equilibrio eficiente en la gestión presupuestaria y la auténtica autonomía fiscal exigen reconocer a las comunidades autónomas una amplia responsabilidad en la fijación del nivel de la carga fiscal que desean hacer recaer sobre sus ciudadanos y un cierto margen para definir el patrón distributivo de su *cesta de impuestos*. De esa forma, pueden tomar libremente sus decisiones de gasto sin necesidad ni pretexto para solicitar recursos adicionales a la hacienda general.

Desgraciadamente, el debate sobre financiación parece plantearse por la generalidad de las comu-

nidades autónomas más como una petición de mayor trozo del pastel que como una reivindicación de autonomía. Desde mi punto de vista, lo segundo debe apoyarse tanto como evitarse lo primero. Porque un proceso de incremento de la participación sin acento en la autonomía supone, amén del progresivo deterioro de los servicios prestados por la Administración Central, la certeza de la reivindicación periódica, el incentivo al déficit y la ineficiencia por falta de visibilidad ciudadana.

La regla de la reforma debiera ser *máxima autonomía pero ni un euro más de participación*. Al contrario: debería tenderse a que las CC.AA. con mayor capacidad recaudatoria (Madrid, Cataluña, Baleares...) alcanzaran tal grado de autonomía recaudatoria y capacidad normativa incluida dentro de los márgenes que correspondan, que fuera innecesaria la participación en los ingresos del Estado. Las transferencias se mantendrían como garantía de que las comunidades con menor capacidad pudieran mantener similares servicios públicos para semejante presión fiscal y como instrumento de la solidaridad interregional.

De cuanto antecede se desprende la inevitable interrelación de muchos aspectos, que impide apostar por una solución concreta en cada caso sin saber previamente cuál es la opción que se toma en otro que le afecta decisivamente. Por ejemplo, según sea la fórmula de agencias, sería aconsejable una solución u otra en la participación de las CC.AA. en el IRPF.

En cualquier caso, sí puede apostarse tanto por una nítida separación entre el campo estatal y el autonómico como por el máximo reconocimiento de autonomía respectiva. En su versión más ambiciosa, me atrevería a defender un sistema de renta básica/impuesto proporcional extremadamente sencillo de ámbito autonómico, complementado con un

impuesto estatal de elevado mínimo exento (centrado indicativamente en un 10 por 100 de los contribuyentes), con una estructura cercana al modelo del Impuesto sobre el Gasto Personal, que permitiera un mayor grado de progresividad de la imposición directa, la concentración de las complejidades en muy pocos contribuyentes, mayor eficiencia en la gestión e inspección de los tributos personales, y un amplio campo de autonomía y corresponsabilidad autonómica.

Pero este tipo de propuestas, sin duda, exigirían ese debate abierto a largo plazo que más arriba se propugnaba. Mientras tanto, conformémonos con avanzar en la simplificación, en la neutralidad y en el control de la evasión y el fraude. Que no es poco.

NOTAS

(*) UNED.

(1) Véase, por ejemplo, WAGSTAFF y DOORSLAER (2001). Sólo un tercio de los países analizados basan su progresividad en la tarifa. Para un segundo tercio de países, la progresividad deriva fundamentalmente de las deducciones y queda un tercer grupo mixto en el que las *responsabilidades* se reparten por mitad. Y las reformas posteriores a las fechas del estudio han reducido generalmente la importancia de la tarifa en beneficio de los otros aspectos.

BIBLIOGRAFÍA

- ATKINSON, A. B. (1995): *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax proposal*, Clarendon Press, Oxford.
- OECD (2004): *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, núm. 9.
- VARIOS AUTORES (2002): *Una alternativa fiscal para España*, Fundación Alternativas, ExLibris Ediciones, Madrid.
- WAGSTAFF, A. y DOORSLAER, E. (2001): "What Makes the Personal Income Tax Progressive? A Comparative Analysis for Fifteen OECD Countries", *International Tax and Public Finance*, vol. 8, núm. 3, págs. 299-315.