

UNA REFORMA A FONDO DEL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL (*)

Manuel J. LAGARES CALVO

INTRODUCCIÓN

PLANTEARSE una profunda reforma del sistema fiscal español es abrir un proceso cuyos resultados serán probablemente inciertos. Pero cualquier análisis de la realidad impositiva actual acaba conduciendo casi inexorablemente a la idea, frente a la relativa comodidad que para todos siempre representa un sistema ya conocido, de que la política económica española se resiente hoy —y se resentirá más en los próximos años— de la falta de los instrumentos fiscales apropiados para las etapas por las que ha de pasar nuestra economía en un futuro inmediato.

De ahí que cada día sean más quienes opinan que no debería retrasarse más el momento de iniciar el largo y difícil camino que conduzca a una profunda reforma tributaria en España. Este camino debería iniciarse con el debate de algunas propuestas concretas. Y para formular una propuesta en este sentido resulta necesario, en primer término, explicitar los objetivos deseables para la política fiscal; en segundo lugar, efectuar el análisis de los instrumentos tributarios vigentes que permita fundamentar la necesidad de la reforma y, por último, diseñar las líneas básicas de unos tributos que cumplan, mejor que los actuales, con las exigencias de los objetivos anteriormente enunciados.

Es evidente que cumplimentar adecuadamente las tres exigencias anteriores requiere de mayores medios que los que habitualmente pueden concentrarse en la

preparación de un mero estudio sobre esta materia. No puede ser éste, en consecuencia, el objetivo próximo de este trabajo, aunque sí su pretensión remota. Por tanto, el análisis que sigue se limitará a presentar un esbozo simple y esquemático de algunos de los aspectos más críticos del sistema impositivo actual, sin perder por ello la esperanza de ayudar a la apertura de la reflexión necesaria para una reforma de nuestro sistema impositivo que le permita mayores niveles de operatividad al servicio de los objetivos de la política económica.

I. POR QUÉ REFORMAR EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

Reformar el sistema fiscal de cualquier país no debe ser, obviamente, la resultante de un proceso emprendido por el mero deseo de cambiar, sino la consecuencia de un conjunto de circunstancias que justifiquen plenamente el sentido y alcance de esa reforma. Entre ellas, el servicio a los fines u objetivos de la política económica debería ocupar siempre un lugar preponderante. Además, el sistema fiscal puede presentar problemas importantes en su funcionamiento que aconsejen la reforma. Pero caben también otras diversas justificaciones para una reforma tributaria, entre las que no pueden tampoco descartarse, en una economía cada vez más abierta y globalizada, los efectos competitivos derivados de las reformas tributarias en países del mismo entorno económico.

1. Tributación y objetivos de la política económica

El servicio a los fines de la política económica como uno de sus instrumentos más importantes es, posiblemente, la justificación última del sistema fiscal, pues dentro de las finalidades de esa política se incluye el suministro de bienes y servicios públicos. Pero, como es conocido, no todos los fines u objetivos de la política económica tienen hoy la misma vigencia ni los sistemas fiscales están orientados con igual dedicación al servicio de cada uno de tales fines.

a) Vigencia de los distintos fines de la política económica

Tradicionalmente la política económica se ha planteado como objetivo el lograr una asignación eficiente de recursos, una distribución equitativa de la renta y de la riqueza, un elevado grado de estabilidad en los precios con pleno empleo de factores y una importante tasa de crecimiento económico.

Sin embargo, no todos esos fines tienen hoy la misma vigencia e importancia ni son admitidos en igual grado por los analistas y los gobiernos, aunque, incluso en los países más desarrollados, continúa siendo hoy el crecimiento de la economía el objetivo central de la política económica —como lo ha venido siendo para el pensamiento económico desde el siglo XVI (1)— pues sólo un crecimiento sostenido permite mantener niveles crecientes de bienestar y situaciones próximas al pleno empleo en un mundo que incorpora, cada vez con mayor rapidez, tecnologías sustitutivas de la mano de obra. Para lograr ese crecimiento, se considera esencial alcanzar altos niveles de eficiencia en el sistema económico, lo cual es tarea que se encomienda, con buen sentido, a los efec-

tos de la competencia sobre los mercados, pero también será necesario conseguir la estabilidad de precios, pues sin ella no podrá garantizarse la continuidad del crecimiento en el tiempo.

El objetivo de una mejor distribución de la renta y la riqueza continúa también siendo muy importante para la política económica, pero ha cambiado apreciablemente de contenido en los últimos tiempos debido, en primer término, a que los países occidentales están situados en niveles de renta y riqueza que proporcionan a la mayoría de los individuos cobertura suficiente para sus necesidades básicas y, en segundo lugar, a que muchas de las posiciones tradicionales de privilegio —que eran las que solían generar las mayores desigualdades en renta y riqueza— están hoy más abiertas a todos y sometidas a una mayor competencia. Al ser la sociedad de esos países más permeable y dinámica y contar con una mayor igualdad de oportunidades, acepta también mejor las desigualdades derivadas del distinto esfuerzo y capacidad de los individuos, pues esfuerzo y capacidad constituyen motores importantes del crecimiento económico.

Sin embargo, las políticas de redistribución siguen siendo necesarias porque continúan existiendo pobres y marginados dentro de estas sociedades opulentas, y preocupa fuertemente su situación. Es un hecho comprobado que el crecimiento por sí mismo, aunque ha proporcionado niveles crecientes de bienestar a la mayoría de la población, no ha logrado resolver el problema de la pobreza, que parece creciente entre ciertos colectivos y que responde a causas y situaciones determinadas. Entre esas causas parecen jugar un papel importante, además de los niveles educativos y de salud, el de-

sempleo, el cese de la actividad laboral por jubilación y la marginación social en todas sus formas.

Consecuentemente, la política fiscal de redistribución comienza a perseguir objetivos diferentes y a plantearse con instrumentos distintos a los de hace sólo unas décadas. Sus objetivos actuales se definen preferentemente con referencia a la lucha contra la pobreza y sus causas, y sus instrumentos más habituales son programas de gasto público que pretenden concentrar sus efectos casi exclusivamente en favor de individuos de rentas mínimas, sustituyendo gradualmente los viejos programas generales de gastos, pretendidamente redistributivos, pero extraordinariamente costosos y de efectos muy tenues, al estar diluidos entre toda la población y no afectar sólo a los realmente necesitados. Al mismo tiempo, la política fiscal de redistribución está abandonando también las formas tradicionales de la imposición directa progresiva, sustituyéndolas por otras estructuras que eximan, sin más, a las rentas que representan los niveles de vida más reducidos o que graven más tenuemente los consumos esenciales, pues así se logra proteger fiscalmente de un modo efectivo a los más pobres, mientras que las estructuras impositivas tradicionales ni responden estrictamente al objetivo de lucha contra la pobreza ni tampoco consiguen redistribuir la renta debido a su complejidad, a sus grandes escapatorias legales y a sus altos niveles de fraude. Por otra parte, esas formas tradicionales de la imposición suelen representar, en muchas ocasiones, obstáculos importantes para el crecimiento económico (Slemrod, 1994, pág. 133 y siguientes).

Sometido a profunda revisión, por otra parte, el papel que debe

desempeñar el sector público desde el punto de vista de los servicios que presta y de los gastos que origina —pues su regla básica en este contexto no puede ser otra que la de mantener la neutralidad respecto a la asignación del mercado y conseguir un elevado grado de equilibrio financiero, más que la de influir directamente en la asignación de recursos—, el sistema fiscal comienza a percibirse de nuevo como lo que primitivamente fue: un medio para proporcionar financiación suficiente y estable al sector público bajo criterios de equidad en la distribución de la carga, y sin afectar en demasía a los fondos privados que impulsan el crecimiento, es decir, al ahorro. En consecuencia, se valora cada vez más su suficiencia y neutralidad, porque se opina, retomando el pensamiento clásico, que un sistema suficiente y neutral de impuestos —es decir, un sistema que evite el déficit sin afectar en exceso a las decisiones privadas que constituyen el motor del desarrollo— es el que mejor puede servir a la eficiencia y, consecuentemente, a la política de crecimiento y empleo. Y se intenta, al mismo tiempo, que el sistema tributario no incida en exceso sobre las rentas reducidas, eximiéndolas de tributación directa y atenuando el gravamen de los bienes que constituyen sus consumos más habituales.

Por otra parte, mantener un crecimiento estable obliga también a generar caudales de ahorro suficientes para financiar la formación de capital, pues en ello se encuentra otra de las claves del crecimiento, junto con la capacitación de los recursos humanos y la incorporación de innovaciones tecnológicas. Teniendo en cuenta, además, que el nivel mundial de ahorro resulta insuficiente para financiar la creciente demanda de capitales, re-

tener los propios ahorros dentro del país —e incluso atraer el ahorro exterior— y orientarlo hacia inversiones productivas constituye un objetivo esencial para aumentar el crecimiento y coadyuvar a la estabilidad económica.

La traducción de esta idea general al ámbito de las exigencias concretas que deberían orientar los sistemas fiscales conduce a un conjunto de prescripciones que están latentes en la opinión de quienes estudian y analizan los efectos de los impuestos y preparan las reformas tributarias de los próximos años en los principales países de nuestro entorno. Esas prescripciones, presididas por los criterios de suficiencia y neutralidad fiscal, pueden ser resumidas en las siguientes:

- *Suficiencia del sistema tributario.* La financiación del gasto público debe ser suficiente y estable, lo cual significa que el sistema tributario debe proporcionar cobertura financiera a los gastos en condiciones normales de actividad económica.

- *Flexibilidad de las recaudaciones.* Esto implica que los impuestos deben estar concebidos de forma que sus recaudaciones se ajusten automáticamente a la evolución de la coyuntura, aumentando en épocas de expansión y frenando su ritmo de crecimiento o disminuyendo en épocas de crisis, pues sólo así coadyuvarán a una acción anticíclica que estabilice la economía sin necesidad de actuaciones discrecionales.

- *Neutralidad frente a la oferta privada de ahorro.* El sistema fiscal debería, al menos, ser neutral frente a la oferta privada de ahorro, y eso, desde Hobbes hasta hoy, significa eximir de tributación a la renta ahorrada. Por el contrario, los sistemas tributarios vigentes en los países occidenta-

les resultan, de hecho, fuertemente beligerantes contra el ahorro privado, y la experiencia demuestra, por otra parte, que el ahorro público —inexistente o negativo en la mayor parte de las ocasiones— no es sustitutivo de aquél.

- *No interferencia en las decisiones individuales de trabajo.* Si el sistema fiscal desanima esfuerzos adicionales, reduce el número de horas trabajadas, incita al abandono de la vida activa, desincentiva el empleo de la población femenina o, de cualquier otra forma, frena la oferta de trabajo, está disminuyendo la acumulación y uso de capital humano y, en consecuencia, las posibilidades potenciales de crecimiento económico.

- *No beligerancia contra la asunción de riesgos por parte de inversores y empresarios,* porque una sociedad que no asuma riesgos en el ámbito económico será una sociedad que no impulsará las actividades empresariales y que, en consecuencia, no será capaz de alcanzar altas cotas de desarrollo. En tanto el sistema fiscal actual discrimina en contra de la asunción de riesgos, constituye un obstáculo para el crecimiento económico.

- *No afectar negativamente a las decisiones de inversión,* ya que la formación de capital fijo es, junto con la acumulación de capital humano y la innovación tecnológica, uno de los motores básicos del crecimiento en una economía de mercado. Generalmente, los sistemas tributarios actuales no cumplen con las condiciones de neutralidad frente a la inversión que serían mínimamente deseables para no obstaculizar el desarrollo económico.

- *No distorsionar de modo apreciable el sistema de precios relativos,* porque esas distorsio-

nes pueden provocar importantes ineficiencias en la asignación de recursos y, en consecuencia, reducir la capacidad de crecimiento.

Hay que advertir que no resulta fácil que un sistema fiscal cumpla rigurosamente con todos esos principios, pues, por su misma naturaleza y finalidad, reducirá el deseo de trabajar, inducirá al ocio, alterará la estructura del consumo, disminuirá el ahorro privado, afectará negativamente a las decisiones de inversión de los empresarios y rebajará los niveles de riesgos económicos asumidos por los ciudadanos (2). Todas estas serán, desde luego, consecuencias casi inevitables de la mera existencia del sistema fiscal, pero, según cuál sea su estructura y composición, esos efectos negativos podrán ser más o menos intensos, y sus consecuencias, más o menos graves. De ahí que lo que se trate de conseguir con las reformas impositivas que hoy se plantean sea el minimizar tales efectos negativos para que cumpla sus objetivos recaudatorios con la máxima eficiencia, es decir, con las menores interferencias posibles sobre el sistema económico.

b) *Las finalidades iniciales del actual sistema fiscal español*

En el caso de España, puede decirse que, al ser su actual sistema fiscal un producto de las importantes reformas acometidas en el ámbito de la imposición directa entre 1977 y 1978 y demoradas en la imposición indirecta hasta 1986, su planteamiento arranca de unos conceptos enraizados en los principios tributarios utilizados a finales de los sesenta y primeros años de la década de los setenta. De hecho, todo el esquema de reforma tributaria que se puso en marcha a partir de 1977 estuvo plenamente

te diseñado a principios de 1973, por lo que fue concebido, de hecho, bajo ideas y principios anteriores a la primera crisis del petróleo y a las profundas modificaciones estructurales que se produjeron posteriormente.

El escenario en el que se definió y concretó la estructura tributaria que se pondría en vigor a partir de 1977 poco tiene que ver con el actual. Como es bien conocido, a principios de la década de los setenta el crecimiento económico en España parecía garantizado a niveles altos, la oferta de ahorro era suficiente para las necesidades de formación de capital, y la economía española estaba poco abierta a la competencia exterior y fuertemente regulada en su funcionamiento. A todo ello había que añadir una estructura rígidamente centralizada del Estado, que ponía en manos de la Administración central la práctica totalidad de los ingresos impositivos y dejaba a disposición de la Hacienda local tan sólo un reducido cuadro de tributos marginales.

En tal contexto, parece lógico que, cuando desde el Ministerio de Hacienda se solicitó, a principios de la década de los setenta, la redacción de los esquemas iniciales para la reforma, se señalaran como prioridades más importantes la de alcanzar un relativo nivel de estabilidad en los precios y la de obtener recaudaciones suficientes para atender al crecimiento de los gastos públicos. Por su parte, quienes prepararon ese esquema de reforma desde el Instituto de Estudios Fiscales intentaron recoger el malestar popular existente ante una distribución desigual de la renta y de la riqueza que, en opinión de la mayoría, debía ser reducida mediante los instrumentos fiscales adecuados y, sobre todo, la idea ampliamente extendida de que el sistema fiscal vigente en

aquellos años introducía fuertes niveles de injusticia en la distribución de su carga entre los ciudadanos.

De esta manera, resultaba casi inevitable que en el diseño de aquella reforma se tomaran como objetivos principales tanto alcanzar una más justa distribución de la carga impositiva, que coadyuvase a mejorar la distribución de la renta y de la riqueza, como lograr la flexibilidad y la suficiencia de las recaudaciones para conseguir un importante efecto estabilizador del sector público, incluso ante necesidades crecientes de financiación exigidas por el propio proceso de crecimiento económico. Estos fueron, básicamente, los objetivos pretendidos con aquella reforma tributaria, añadiéndose a los anteriores el de alcanzar también una estructura impositiva similar a la de los países europeos más próximos, introduciendo en nuestro sistema las instituciones tributarias vigentes en aquellos momentos en tales países (3). En todo caso, la progresividad formal se utilizó con bastante prudencia en aquella reforma, pues se limitó el valor máximo del tipo medio del impuesto sobre la renta de las personas físicas al 40 por 100.

Sin embargo, la situación actual respecto a los objetivos generales de la política económica ha cambiado de forma sensible, pues también han experimentado un cambio muy importante las circunstancias en las que actualmente se mueve la economía española. En primer término, el desarrollo económico a ritmos elevados no parece ya hoy algo tan seguro ni inevitable como a finales de la década de los sesenta, y la crisis de los pasados ejercicios ha puesto de manifiesto cómo son posibles, incluso, tasas negativas de crecimiento. Además, el ahorro generado en la economía nacional no parece

suficiente ante las necesidades crecientes de capital y, por si fuese poco, en los mercados internacionales han aparecido nuevos demandantes de recursos —países en vías de desarrollo y países del Este europeo— que hacen más apremiante la necesidad de elevar la tasa interna de ahorro.

Por otra parte, la economía española ha alcanzado un fuerte grado de apertura hacia el exterior y de desregulación interior, enfrentándose a una competencia cada vez más intensa en todos los ámbitos. De ahí que la eficiencia en la asignación resulte hoy vital para sobrevivir en el mundo de competencia creciente en el que nos desenvolvemos. También los objetivos de estabilidad de precios y de pleno empleo se han hecho más exigentes que en el pasado, al tiempo que la más igualitaria distribución de la renta y de la riqueza y lo más altos niveles de vida han cambiado, en parte al menos, el objetivo de la redistribución que con tanta intensidad se hacía sentir a principios de los años setenta, planteándose hoy, sobre todo, como una acción en favor de los más pobres, pues en una sociedad con sus necesidades más perentorias ya resueltas y, sobre todo, con una mayor igualdad de oportunidades y un grado más elevado de movilidad, las diferencias individuales de renta —menores hoy que entonces— suelen ser admitidas más fácilmente. Por otra parte, la posición de los españoles parece que es actualmente negativa respecto a que los impuestos pretendan una fuerte redistribución de renta y riqueza (Ministerio de Economía y Hacienda, 1994a), lo que debería ser tomado en cuenta a la hora de diseñar la futura reforma de los tributos, orientando ésta prioritariamente al servicio a la eficiencia y evitando, en todo caso,

elevados tipos de gravamen y progresividades nominales excesivas, pero sin abandonar el objetivo de lucha contra la pobreza.

Consecuencia de lo anterior es que los objetivos que actualmente parecen prioritarios para la política económica no resultan ser los fines a los que sirve con mayor fidelidad nuestro sistema fiscal. Ese sistema parece encontrarse anclado en la doctrina fiscal de los años sesenta, con una progresividad nominal que se hizo fuertemente beligerante en la segunda mitad de la década de los ochenta. Además, genera importantes distorsiones en los precios, debido al alto nivel de las cotizaciones sociales, y perturba innecesariamente el ahorro de las familias, cuyo impulso debería constituir una atención prioritaria para lograr el más rápido crecimiento. Por último, aunque no desde luego en último lugar, el empleo se ve dificultado por una estructura impositiva con exceso de cotizaciones sociales, y la competitividad exterior tampoco sale demasiado bien parada si se juzgan los efectos previsibles del exceso relativo de tales cotizaciones.

Las distorsiones económicas que origina el sistema fiscal resultan, en general, bastante importantes. Así, por ejemplo, el efecto combinado del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y de las contribuciones empresariales para financiar la seguridad social ha podido ser negativo para la recuperación del empleo en España. Por otro lado, los altos tipos marginales del IRPF pueden estar teniendo un efecto de desestímulo en la oferta de trabajo y de ahorro, y en la aceptación de riesgos económicos, al igual que un efecto de estímulo no despreciable respecto al aumento del fraude fiscal. A su vez, el ahorro familiar se debe haber visto afectado por la doble

imposición de dividendos, mientras que el tratamiento impositivo diferenciado que se aplica según las clases de activos en que se materializa el ahorro está distorsionando esa materialización posiblemente de modo no eficiente. En otro ámbito, la dispersión importante de la carga fiscal según sectores productivos que venía introduciendo el Impuesto sobre Sociedades (IS) ha afectado también al volumen y composición de las inversiones e, igualmente, la fiscalidad de las inversiones exteriores puede estar produciendo importantes distorsiones debido a su falta de neutralidad. En este terreno resulta, además, urgente reconocer el fuerte condicionamiento que ha supuesto la libre circulación de capitales sobre la tributación de los rendimientos del capital.

Posiblemente, todos estos factores sean motivos suficientes para justificar la necesidad de una reforma que, manteniendo la actual estructura de impuestos, introduzca un ajuste más adecuado de los instrumentos tributarios a los nuevos objetivos de la política económica. Pero, por si ello fuera poco, la nueva estructura territorial derivada de la Constitución también parece estar recabando una distribución distinta de las recaudaciones, más adaptada a la organización autonómica del Estado y, sobre todo, que permita mayores dosis de corresponsabilidad fiscal en las comunidades autónomas.

2. Otros problemas generales del sistema fiscal

Los problemas que acaban de enumerarse no cierran el conjunto de los que hoy afectan al sistema fiscal español, que se ve afectado también por otros que no por su exposición en segundo plano

son menos importantes que los anteriores.

Entre estos problemas destaca, en primer lugar, el generado por la baja calidad jurídica de las normas que lo regulan y, sobre todo, de las modificaciones habidas durante la última década. Esa mala calidad de las normas hace que una buena parte de la legislación tributaria vigente requiera de una mayor concordancia y nitidez en sus planteamientos. Este requisito se vería mejor cumplido si, además, se lograra una mejor coordinación estructural entre los impuestos del cuadro tributario y se unificasen sus reglas de valoración.

En segundo término, la Administración tributaria también presenta problemas importantes desde el punto de vista de su organización y eficiencia. Es un tópico decir que un sistema fiscal vale lo que valga la Administración que lo aplique, pero, justamente por eso, hay que insistir en este ámbito de problemas. La Agencia Tributaria, organización que debería seguir la línea de los nuevos sistemas de gestión pública, tiene todavía retos importantes pendientes en el ámbito de una política de personal coherente, en el uso de métodos eficientes en su organización interna y en la obtención y tratamiento de la información tributaria.

En tercer lugar, el sistema fiscal español consiente un alto nivel de incumplimiento o fraude. A este respecto, algunos estudios han dado una idea del orden de magnitud de las ganancias potenciales de recaudación que podrían alcanzarse si una más eficiente gestión del sistema lograra reducir este problema. Los resultados, además de confirmar un significativo aumento de la economía sumergida en la segunda mitad de los ochenta, indican que lo no recaudado tiene una consi-

derable cuantía respecto al PIB, aun cuando no se incluya el fraude existente en las cotizaciones a la seguridad social. Esto indica que existe un margen para mejorar la recaudación mediante la reducción del fraude, lo que permitiría quizás disminuir la carga de quienes pagan sus impuestos.

El cuarto y último grupo de problemas que se plantean en el sistema fiscal español es el generado por un rápido crecimiento de la presión fiscal en los últimos años, crecimiento que ha sido muy importante. Así, entre 1980 y 1993 España ha aumentado su presión fiscal desde un 24,1 hasta un 35,1 por 100 del PIB, mientras que el conjunto de países de la OCDE ha pasado en esos años de una presión del 35 a otra del 38,7 por 100 (OCDE, 1995, cuadro n.º 3, pág. 73). Estos datos nos ponen a la cabeza de los ritmos de crecimiento de la presión fiscal en la comparación internacional —aunque sus niveles absolutos no sean los más altos— y subrayan que lo pagado por los servicios públicos en España ha aumentado considerable y rápidamente, pese a que no haya alcanzado a financiar la totalidad de los gastos.

3. La financiación autonómica y sus problemas específicos

La oportunidad de una posible reforma del sistema fiscal español se ha de evaluar también teniendo en cuenta la necesidad de encontrar solución adecuada a los problemas que se plantean respecto a la financiación de las comunidades autónomas. Aunque aquí no se tratarán tales problemas en profundidad, sí resulta necesario efectuar una enumeración de los mismos, debido a sus repercusiones sobre la necesidad y urgencia de la reforma del sis-

tema fiscal, e incluso sobre la propia estructura y contenido de esta reforma.

Como es conocido, para la financiación de cualquier sistema de organización territorial del sector público similar a nuestro sistema de comunidades autónomas, caben dos posibilidades bien diferentes: una, consiste en dotar a tales comunidades autónomas de un sistema fiscal, distinto o coincidente con el estatal, pero autónomo, en el sentido de que tales comunidades tengan capacidad para alterar los parámetros que definen la tributación; otra, consiste en compensar a las comunidades autónomas respecto al coste de los servicios que asumen, mediante subvenciones o transferencias ligadas a participaciones en las recaudaciones de los tributos estatales.

La solución adoptada en España, aunque se configura con elementos que incluyen algunas características de la primera de las alternativas indicadas —tales como la existencia de ciertos tributos cedidos o algunos impuestos propios de las comunidades—, ha venido aplicando realmente hasta ahora una estructura típicamente participativa en los ingresos estatales para las comunidades de régimen común, aunque las comunidades forales sigan el modelo del sistema fiscal propio, pero coincidente en sus grandes líneas con el modelo tributario estatal.

Sin embargo, la solución de financiar a las comunidades autónomas mediante una mera participación en los ingresos estatales viene siendo rechazada por la doctrina, y presenta serios inconvenientes en la práctica. El análisis doctrinal señala que la solución participativa impide la necesaria conexión entre gastos e ingresos en el ámbito de cada comunidad y, al impedir el

adecuado funcionamiento de los criterios que fundamentan la elección social, introduce graves ineficiencias en la actuación del sector público. La realidad cotidiana indica que en este tipo de soluciones, al ser las comunidades las que tienen capacidad de decisión sobre el gasto y la Hacienda central la encargada de recaudar los impuestos, las peticiones de financiación de las comunidades a la Hacienda central tienden hacia el infinito, y la deuda autonómica, a crecer a ritmos considerables.

Estos problemas se están planteando actualmente en España, y su solución ha tenido que ser abordada con cierta premura en el proyecto presupuestario de 1997. Ante esta nueva concepción de la financiación autonómica, parece lógico que la reforma de los tributos estatales haya también de orientarse de modo que permita el juego de una solución genuinamente autonómica en la financiación de las haciendas territoriales, y sin que esta solución exija de la existencia de un sistema fiscal específico para las comunidades, pues ello duplicaría el sistema estatal, con los inconvenientes que tal duplicación originaría. Encontrar esa solución parece urgente, ya que las fórmulas puramente participativas habrán de continuar cediendo terreno en un futuro inmediato.

4. Criterios internacionales de reforma fiscal

Las reformas fiscales más recientes en los países del contexto económico en que España se sitúa señalan también algunas líneas de acción para la reforma de nuestro sistema fiscal.

Una de las primeras de esas líneas es la que indica la necesidad de reducción de los tipos impositivos marginales en la tri-

butación sobre la renta. Es bien conocido que los inconvenientes de unos tipos marginales altos se reflejan en pérdidas de bienestar individual originadas por la tributación y en posibles efectos de desestímulo al trabajo, al ahorro o a la aceptación de riesgos económicos.

Hay que subrayar también que, además de una rebaja de los tipos marginales, las reformas fiscales más recientes han introducido reducciones en el número de tramos de las tarifas de la imposición individual sobre la renta. Incluso han considerado seriamente la posibilidad de utilizar un tipo único de gravamen en esta clase de tributación. Las ventajas de esta simplificación de la tarifa de tipos impositivos son importantes, especialmente en el ámbito de la promediación de las ganancias de capital y en el de la acumulación de rentas en una unidad familiar, problemas tradicionales de todo impuesto personal formalmente progresivo. Si, por otro lado, la probabilidad de que un contribuyente se mantenga en un mismo tramo a lo largo del tiempo fuese alta, al existir pocos tramos en la tarifa, la influencia de los impuestos sobre el ritmo temporal con el que se plantean las transacciones económicas desaparecería, la inflación tendría unos menores efectos en el ámbito fiscal y se podría mejorar la adecuación entre las cantidades retenidas y los pagos impositivos finales, disminuyendo considerablemente los costes administrativos del sistema fiscal.

Los tipos impositivos menores tienen, además, otra importante ventaja: muchos de los beneficios fiscales existentes pierden interés al reducirse los tipos, con lo que su eliminación se hace políticamente más factible. El incremento recaudatorio que tal eliminación origina respaldaría, a su vez, la reducción de los tipos im-

positivos. De ahí que otro importante objetivo de las reformas tributarias en algunos países haya sido el de aplicar tipos menores sobre bases imponibles más amplias, fundamentándose la defensa política de esta línea de reforma en el trueque de beneficios fiscales por tipos impositivos más bajos. Todo ello ha mejorado, además, la neutralidad del sistema fiscal, reduciendo los efectos fiscales sobre las decisiones de los ciudadanos respecto al trabajo, al ahorro, a la inversión o a la asunción de riesgos.

Además de la reducción de tipos y de la correspondiente extensión de las bases tributarias, las reformas fiscales más recientes parecen estar volviendo su interés hacia la imposición sobre consumos específicos. Se pretende, con la revitalización de estas figuras, aceptar algunos de los postulados de la imposición óptima en el ámbito de los tributos indirectos y, sobre todo, regular el consumo de ciertos bienes —considerados libres hasta ahora, pero cada día más escasos— y alcanzar el gravamen del ocio a través del gravamen de los consumos que suelen ser complementarios de su disfrute.

II. HACIA DÓNDE ORIENTAR EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

Los objetivos a los que, en los momentos actuales, ha de servir el sistema fiscal han sido delimitados por el análisis anterior. El impulso al crecimiento de la producción derivado de una mayor eficiencia del sistema impositivo, especialmente en lo relativo a su estímulo a la generación de ahorro interior y a la captación del ahorro externo; la suficiencia y la flexibilidad de la recaudación para evitar efectos negativos en el ámbito de la estabilidad, y, por

último, un adecuado servicio a la distribución en su concepción más actual son, en consecuencia, las prioridades más evidentes a las que hoy debería responder el sistema impositivo.

Sin embargo, el sistema fiscal español quizá no ofrezca actualmente respuestas adecuadas ni suficientes frente a tales objetivos. Muchos son los indicios que comienzan a señalar esa incapacidad, pero no tantos quizá todavía los análisis para fundamentar plenamente una nueva reforma tributaria en España.

1. La eficiencia como exigencia prioritaria

Suele mantenerse que un sistema impositivo ha de ser neutral para ser eficiente. Ello significa que los impuestos no deben alterar la asignación de recursos que se origina en el mercado, y éste parece un requisito que hoy suele tomar un protagonismo especial en cualquier intento de reforma de la imposición. Ser neutral equivale, como ya se ha expuesto anteriormente, a no reducir la oferta de trabajo o la de ahorro, no alterar la estructura de los bienes que integran el consumo familiar, no reducir los riesgos que están dispuestos a asumir quienes adquieren activos financieros, no afectar negativamente a la inversión de las empresas y no reducir las exportaciones, pues éstos son los ámbitos en que más frecuentemente se concreta la exigencia de neutralidad de un sistema impositivo.

Resulta difícil cuantificar con precisión los posibles efectos negativos de la imposición sobre el ahorro porque, como es bien conocido, los efectos renta y sustitución suelen tener signos opuestos, y porque los instrumentos econométricos al uso no

siempre proporcionan pruebas definitivas, especialmente cuando no se producen transformaciones sustanciales y frecuentes de los sistemas impositivos que permitan evaluar con suficiente perspectiva sus repercusiones sobre las distintas variables económicas (4).

Pese a ello, cada vez existe mayor consenso en que los actuales impuestos sobre la renta someten a un exceso de tributación a la renta ahorrada e inducen a las familias al consumo, en lugar de favorecer su ahorro. Se produce este efecto debido a la fuerte progresividad formal de las tarifas, que acumulan mayor carga impositiva en los tramos superiores de renta, que es donde mayor ahorro se genera. Adicionalmente, porque, una vez gravada la renta por el impuesto sobre esta magnitud, la parte ahorrada de la misma acabará originando nuevos gravámenes en el futuro que reducen su valor actual, mientras que la parte consumida no volverá a ser gravada en la imposición sobre la renta (5). Como el ahorro familiar es un componente básico del ahorro nacional y el ahorro público no suele ser sustitutivo del ahorro privado, la reducción de la carga fiscal sobre el ahorro de las familias o la reducción del gravamen de los rendimientos del capital —lo cual constituye una forma alternativa de reducir la carga fiscal sobre el ahorro— pueden coadyuvar al aumento de esta variable o a evitar su deslocalización, lo que, como ya se ha indicado, resulta un factor de la máxima importancia para garantizar el crecimiento económico.

En el caso de España, la fuerte progresividad formal de la tarifa del IRPF puede afectar negativamente al ahorro de las familias y, en general, la mera existencia del impuesto sobre la renta parece que afecta negativamente a esta

magnitud (6). Hay que advertir, sin embargo, que la exención temporal de que gozan determinadas cantidades procedentes de la renta familiar y destinadas a nutrir fondos de pensiones, y el gravamen atenuado de los rendimientos de capital generados por los fondos de inversión bajo determinados supuestos, constituyen formas importantes de reducir la carga fiscal sobre la parte de ahorro que acaba materializándose en colocaciones como las señaladas (7).

Por otra parte, parece que cada vez hay mayor acuerdo acerca de que una imposición de fuerte progresividad formal reduce la oferta de trabajo y, aunque también en este caso los efectos renta y sustitución tengan signos opuestos, los análisis empíricos parecen mostrar que la imposición progresiva reduce, al menos, la oferta de trabajo de las mujeres casadas e induce a empleos en la economía sumergida. Como el IRPF tiene en España una progresividad nominal muy acentuada, resulta bastante plausible la hipótesis de que el sistema impositivo no es neutral respecto a la oferta de trabajo.

Desde el punto de vista de la demanda del factor trabajo —oferta de empleo—, la situación actual en España es claramente no neutral. El fuerte peso relativo de los ingresos procedentes de las cotizaciones sociales, que alcanzó en nuestro país el 39,7 por 100 del total de los ingresos impositivos del sector público en 1994, frente al 29,8 por 100 como promedio en los países de la Unión Europea, hace que el empleo de mano de obra se encuentre fuertemente penalizado, en términos relativos, por la estructura del sistema fiscal. Ello contrasta agudamente con la situación de desempleo elevado que ha caracterizado de siempre a la economía española.

Sin embargo, no puede decirse que nuestro sistema fiscal genere un exceso de gravamen distorsionador de la estructura de los bienes consumidos, pues España mantiene hoy una imposición sobre el consumo más reducida que la de otros países de nuestro entorno, y fundamentada casi exclusivamente en el IVA, pues los impuestos especiales sobre esta magnitud tienen un peso claramente más reducido que en la media de la Unión Europea.

Desde el punto de vista de la asunción de riesgos, los efectos de la tributación suelen ser siempre negativos, pues los impuestos que se utilizan reducen, en condiciones normales de averción, el nivel de riesgo que está dispuesto a asumir el contribuyente. La reducción suele ser mayor a medida que la progresividad se eleva, aunque la compensación de pérdidas en la imposición sobre la renta pueda atenuar ese impacto. De todas formas, como la compensación de pérdidas en España se permite sólo hacia adelante —es decir, con beneficios futuros, y no con los procedentes de ejercicios pasados, como ocurre en otros países— y de un modo limitado, pues las pérdidas de capital no pueden compensarse con renta ordinaria, probablemente nuestro sistema tenga mayores efectos negativos sobre la asunción de riesgos que otros sistemas tributarios. A ello hay que añadir que, además, la progresividad nominal es elevada y que, hasta hace bien poco, a esa progresividad se unía la doble carga del Impuesto sobre Sociedades previo, todo lo cual refuerza la hipótesis de que el actual sistema fiscal actúa en contra de la asunción de riesgos.

2. El servicio a la estabilidad como requisito indispensable

Como se ha indicado anteriormente, el servicio de cualquier sistema fiscal a la estabilidad constituye una condición esencial que lo justifica y condiciona, máxime en situaciones de importantes déficit públicos como la que actualmente se atraviesa en España. Ese servicio a la estabilidad implica habitualmente que el sistema fiscal tenga que ser suficiente y flexible en sus recaudaciones. De ahí que los requisitos de suficiencia y flexibilidad deban ser especialmente valorados en el diseño de una posible reforma impositiva.

a) *La suficiencia, valor esencial del sistema impositivo*

Parece lógico que una de las cualidades más importantes de todo sistema fiscal sea la de recaudar lo suficiente para evitar la aparición de déficit públicos, aunque no siempre todos los déficit hayan de ser evitados sistemáticamente por la suficiencia recaudatoria del sistema impositivo. A estos efectos, resulta útil diferenciar entre los déficit generados discrecional o automáticamente por una combinación apropiada de menores recaudaciones del sistema impositivo y mayores gastos para compensar una situación depresiva y aquellos otros que persisten incluso en situaciones de normalidad coyuntural o de franca expansión económica. Aparte de que se considere adecuada o no la utilización de las magnitudes fiscales para combatir situaciones de depresión en la demanda global, la estimación de la cuantía del déficit que responde a situaciones coyunturales depresivas —déficit coyuntural— y de la que se deriva de un fallo más profundo en el necesario equilibrio entre gastos

e ingresos públicos —déficit estructural— tiene una solución compleja.

Pero, como es conocido, algunas organizaciones internacionales ofrecen periódicamente valoraciones del déficit estructural en que incurren los distintos países, es decir, del déficit que no puede achacarse a una coyuntura económica depresiva. Conforme a esas estimaciones, España se sitúa desde 1980 en valores de déficit estructural claramente superiores a la media de los países de la OCDE y, también, a la media de los países europeos de esta organización, lo que subraya la falta de adecuación entre nuestros gastos e ingresos públicos y la necesidad de un reajuste de ambas magnitudes.

Desde luego, ese reajuste podría venir tanto por la vía de la reducción de los gastos público como por el camino del crecimiento de las recaudaciones tributarias, pero, teniendo en cuenta que las recaudaciones tributarias han venido creciendo fuertemente en España a lo largo de los últimos quince años, a tasas notablemente superiores a las de crecimiento del PIB en términos monetarios, la existencia de déficit estructurales parece producto de un exceso en los gastos más que de cortedad en los ingresos. De ahí que lo más deseable sería que el ajuste se produjese mediante una reducción del gasto público, que ha llegado a superar el 48,2 por 100 del PIB en términos de contabilidad nacional y para el conjunto de las administraciones públicas en 1994, generando un déficit en ese año del 6,7 por 100 del PIB, lo que subraya la necesidad y perentoriedad de la suficiencia.

La suficiencia es, pues, un requisito que debe cumplir con urgencia el sector público español, ya que, aparte de su valor intrín-

seco para la estabilidad económica, resulta también esencial hoy para participar desde el principio en el proceso de instauración de la moneda única europea. Por ello, cualquier proceso racional de reforma tributaria ha de plantearse en estos momentos bajo la condición de conservar, al menos, la tendencia creciente de las recaudaciones, pues un cambio de signo en esa tendencia implicaría fuertes costes para la economía española, al no cumplir con los requisitos sobre déficit público exigidos por el Tratado de la Unión Europea. Quede bien sentado, en consecuencia, que la reforma no debería poner en peligro los niveles recaudatorios esperados del sistema fiscal.

b) *La flexibilidad como característica necesaria*

Desde el punto de vista de su servicio a la estabilidad económica, otra de las características que debe cumplir habitualmente un sistema impositivo es la de alcanzar un alto grado de flexibilidad recaudatoria automática. Esto significa, como es bien conocido, elasticidad-renta elevada, sin que tal elasticidad se derive de alteraciones discrecionales en los tipos o en las reglas que definen los demás elementos que configuran la recaudación tributaria. Sólo con un grado importante de flexibilidad automática podrá el sistema fiscal seguir adecuadamente la cambiante coyuntura de cualquier economía a lo largo del tiempo y coadyuvar a la atenuación de las fluctuaciones de la demanda global. La flexibilidad automática, por tanto, constituye un requisito esencial para que el sistema fiscal actúe compensando la situación coyuntural y reduciendo, en consecuencia, las fluctuaciones de la coyuntura económica sin necesidad de intervenciones discrecionales.

La flexibilidad automática, sin embargo, resulta difícil de calcular y, en muchas ocasiones, su valoración puede llegar a ser muy arbitraria debido a las hipótesis de comportamiento de los distintos impuestos que hay que introducir para su estimación. De ahí que quizá los valores de la elasticidad global sean suficientes para nuestros propósitos. Como ya se ha indicado, la flexibilidad global del sistema impositivo se mide por la elasticidad-renta, por lo que un sistema que ofrezca una elasticidad-renta superior a la unidad habrá de considerarse un sistema globalmente flexible. En el caso de nuestro sistema fiscal, su elasticidad-renta entre 1980 y 1990 fue muy elevada, alcanzando un valor de 1,44, lo cual significa que la tasa de crecimiento de sus recaudaciones en el período considerado superó en un 44 por 100 a la tasa de crecimiento nominal del PIB. Sin embargo, entre 1990 y 1994 la elasticidad-renta del sistema fiscal se redujo a 1,13, por lo que parece, en consecuencia, que el sistema impositivo está anquilosándose y perdiendo en los últimos años la flexibilidad recaudatoria global de que hizo gala en la década de los años ochenta. De ahí que los datos de la flexibilidad global en los últimos ejercicios refuercen también la necesidad de un reajuste que mantenga la capacidad estabilizadora de las recaudaciones impositivas.

3. Equidad y redistribución como criterios del cambio fiscal

El servicio a la equidad en la distribución entre los ciudadanos de los costes de los servicios públicos, así como la utilización del sistema impositivo como instrumento para alcanzar una mayor igualdad en la distribución de la

renta y de la riqueza, han sido objetivos a los que debía responder inexcusablemente todo sistema fiscal. De ahí que la descripción de los factores que hoy definen una respuesta válida a tales objetivos merezca de un mayor detenimiento.

a) Equidad en la distribución de la carga tributaria

La equidad en la distribución de los impuestos exige como primer requisito la generalidad, pues difícilmente puede considerarse como justo un sistema que recaiga sólo sobre algunas manifestaciones de la capacidad de pago y no sobre otras. Para ello, el conjunto de los impuestos debería tener pocas vías de escape de la capacidad de pago de los contribuyentes, y no cabe duda de que el sistema impositivo español, al menos sobre el papel, tiene hoy una estructura que está planteada de forma que sean pocas las capacidades contributivas que puedan quedar exentas de gravamen.

Sin embargo, si en lugar de a las disposiciones legales vigentes se atiende a la realidad cotidiana, es necesario concluir que nuestro sistema fiscal no es tan general como parece, porque es muy posible que entre un 30 y un 40 por 100 de las capacidades tributarias eludan, de forma legal o ilegal, el peso de los impuestos. Bien cierto es que en todos los países existe fraude fiscal, y que los «huecos» legales de las estructuras tributarias permiten la evasión o elusión de la carga impositiva. Pero la proporción en que esto ocurre obliga a una reconsideración de las figuras más importantes de nuestro sistema fiscal y, sin lugar a dudas, a una reforma a fondo de la Administración que debe aplicarlo.

Un aspecto distinto de la equidad es el tratamiento que el sis-

tema impositivo otorga a quienes cumplen con las normas vigentes y, desde esa perspectiva, dos son los problemas que actualmente afectan a la figura clave de todo sistema fiscal moderno, es decir, al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El primero de ellos es que en España el tipo marginal máximo del IRPF es del 56 por 100 y, en una consideración aislada de los impuestos respecto a los servicios que financian, no parece equitativo que el sector público tenga una participación de tal cuantía en los ingresos marginales de los ciudadanos. El fundamento de esta opinión se encuentra en que una tributación marginal superior al 50 por 100 supone que el sector público participa en las rentas adicionales generadas por cada individuo en mayor proporción, incluso, que el propio sujeto que, con su esfuerzo o riesgo, las genera, lo cual puede parecer no equitativo. Bien cierto es, sin embargo, que la consideración de los servicios públicos que simultáneamente se reciben puede tratar de destruir en parte el aparente fundamento de esta opinión (8). Pero, incluso tomando en cuenta la evidente conexión entre impuestos y servicios públicos, no parece que una regla que supere abiertamente la frontera del 50 por 100 pueda ser admitida sin más como equitativa, especialmente cuando muchos países de la Unión Europea, con servicios públicos más importantes y cuantiosos que los españoles, han establecido o están a punto de establecer niveles significativamente más bajos para sus tipos impositivos máximos.

A la evaluación anterior habría que añadir el efecto del Impuesto sobre el Patrimonio (IP), que puede situar el tipo impositivo medio de la imposición sobre la renta en el 70 por 100, o más, en términos de la cuota conjunta de ambos tri-

butos. Sumando para estos contribuyentes la imposición sobre el consumo, la posible carga de la seguridad social y el peso de la tributación local, parece evidente que la presión fiscal en estos casos y otros similares puede llegar a ser muy alta respecto a cualquier comparación internacional, pese a que sus valores medios para el conjunto de los individuos —incluidos en la media, claro está, los que evaden los tributos— se mantengan en límites más aceptables.

El segundo problema que afecta con especial dureza al IRPF es el de la inflación no reconocida en sus tarifas. Cuando entre 1980 y 1994 el nivel de precios en España, medido por el deflactor del PIB, se ha multiplicado por tres, las tarifas del IRPF no han seguido ni de lejos la evolución de los precios, introduciendo, por tanto, en el sistema fiscal lo que suele conocerse como efecto de «progresividad en frío». Bien cierto es que en 1996 se ha intentado poner tímido remedio a este problema reduciendo las tarifas de modo que se ajustasen al nivel de inflación previsto para el ejercicio. Sin embargo, tan modesta corrección ha olvidado todo el proceso inflacionista pasado, dando por bueno, con evidente falta de equidad, el fuerte aumento de carga que habían venido padeciendo en años anteriores quienes habían cumplido con sus deberes tributarios. En el proyecto presupuestario para 1997 incluso tales tímidas correcciones parecen haber sido olvidadas.

b) *Progresividad y redistribución: un planteamiento actual*

Hasta hace bien poco, la mayoría de los sistemas fiscales de los países desarrollados pretendían lograr una mejora en la distribución de la renta y la riqueza limitándose a establecer una pro-

gresividad nominal fuertemente beligerante contra las rentas elevadas —que, de hecho, se atenúa sensiblemente a través de exenciones e incentivos específicos—, al tiempo que se olvidaban de proteger adecuadamente las rentas reducidas, que acababan soportando proporciones importantes de la carga fiscal total. La necesidad de captar votos entre las clases medias de la población, habitualmente las más numerosas e influyentes en el ámbito político, conducía a una distribución relativamente uniforme de la carga fiscal entre clases medias y bajas, con una apariencia de progresividad sobre las clases de rentas más elevadas que, sin embargo, era fácilmente eludida por éstas y acababa recayendo, casi en exclusiva, sobre los rendimientos de los trabajadores más cualificados y sobre los ingresos de los profesionales con ejercicio dependiente en el sector público o en las grandes empresas.

Sin embargo, hoy se tiende, como ya se ha indicado anteriormente, a que las acciones de redistribución de la renta y de la riqueza para lograr una sociedad más igualitaria se concreten, básicamente, en políticas orientadas a la lucha contra la pobreza a través del gasto público y en tributos que eximan o reduzcan la tributación de los individuos con menores rentas, graduando más cuidadosa y efectivamente la tributación de las rentas elevadas. Esto es debido a las nocivas consecuencias que para el crecimiento económico suele tener una progresividad nominal excesiva, por sus efectos negativos sobre el trabajo, el ahorro, la inversión o la asunción de riesgos, pero, sobre todo, por los escasos efectos que en la práctica produce a favor de la igualdad, especialmente cuando las fronteras nacionales no son ya obstáculo alguno para la libre circulación de

los capitales, e incluso de las personas.

La libre circulación de capitales y la globalización de los mercados ha generado un fuerte proceso de deslocalización por motivos fiscales —el «votar con los pies» de la literatura sobre elección social de hace tan sólo unas décadas—, que ha pasado en pocos años de la categoría de mera predicción científica a la de realidad cada vez más presente en el mundo actual. Frente a ese proceso, parece también cada día más evidente que es poco lo que pueden hacer las autoridades fiscales, salvo lamentarse y padecer sus devastadores efectos o reducir los tipos impositivos nominales y evitar sus perniciosas consecuencias. Dos actitudes bien distintas que no parecen admitir por ahora —ni previsiblemente en un futuro inmediato— otras soluciones. Hay que añadir, además, que la segunda alternativa es la que están eligiendo actualmente los países más desarrollados.

El papel del sistema fiscal como instrumento de redistribución de rentas y patrimonios mediante altas tarifas nominales está quedando, en consecuencia, fuertemente disminuido debido a que no es capaz de realizar su tarea o a que, al realizarla incluso modestamente, provoca efectos negativos sobre la eficiencia de la economía en su conjunto (9). Pero eso no significa que los sistemas impositivos no puedan alcanzar altos niveles de progresividad global, entendiendo por tal una situación en la que las rentas más reducidas soporten en su conjunto cargas menos que proporcionales frente a las exigidas a las rentas más elevadas, cualquiera que sea la forma concreta de las tarifas (10).

Para lograrlo, el sistema debería concentrar los efectos redistributivos de sus tarifas a favor de

los tramos de renta más reducida, evitando la dilución del impacto redistributivo a través de la proliferación de beneficios fiscales y exenciones, que acaban, en muchos casos, aprovechando más a las rentas elevadas que a las más reducidas. En el ámbito tributario, una política de concentración de efectos distributivos podría consistir en la sustitución de beneficios fiscales y exenciones diversas por una única deducción en la base, en concepto de renta mínima exenta, de cuantía igual para todos los contribuyentes en idénticas circunstancias familiares, aplicando simultáneamente a la renta neta resultante un tipo único de gravamen o una tarifa de escasos tramos, concentrados en un intervalo de renta relativamente corto. Se conseguiría así no sólo simplificar las tarifas, sino aumentar la progresividad global de los impuestos, pues la deducción única actúa mucho más intensamente a favor de las rentas más reducidas —que son, por otra parte, las que deben ser objeto prioritario de protección—, al concentrar sus efectos distributivos en beneficio de esos tramos inferiores y al evitar su dilución a lo largo de toda la escala de rentas.

Las tarifas lineales o cuasilineales, combinadas con la sustitución de beneficios y exenciones tradicionales por deducciones generales únicas en concepto de mínimo de exención se configuran, pues, como instrumentos coherentes con la política de lucha contra la pobreza, y también como vehículos muy adecuados para trasladar al ámbito de la imposición las más modernas ideas sobre justicia distributiva (11).

Pero quedaría un segundo y fundamental problema pendiente: atender simultáneamente a la eficiencia, evitando los efectos ya descritos de desincentivo al trabajo, al ahorro, a la inversión y a

la asunción de riesgos. Para resolverlo, cabe proponer, desde luego, toda una amplia batería de exenciones o bonificaciones específicas en beneficio de distintos aspectos de la actividad económica —tales como la exportación, la inversión, la creación de empleo u otras similares— o de sectores concretos de la producción, pero tales soluciones redundarían negativamente en la equidad del sistema, aparte de complicar bastante su administración. Es decir, esas aparentes soluciones volverían a reproducir más o menos el modelo actual de fiscalidad, con todos los defectos que se vienen comentando.

Por el contrario, el camino que se debería seguir no puede ser otro que el de reducir los tipos marginales actuales, si se quieren evitar los problemas ya descritos, con lo que habrían de aplicarse tarifas lineales o cuasilineales, con grandes exenciones de naturaleza personal o familiar, pero sin admitir ninguna otra clase de exenciones, bonificaciones o incentivos, y con tipos nominales apreciablemente más reducidos, pues de ese modo los efectos de desincentivo de tales tarifas sobre el trabajo, el ahorro, las inversiones o la asunción de riesgos se verían notablemente atenuados, y la eficiencia del sistema fiscal, fuertemente aumentada. Pero en la definición de tales tipos tampoco debería olvidarse la necesaria condición de respeto a la suficiencia y a la flexibilidad, para evitar problemas adicionales con la estabilidad económica.

Aunque pueda parecer difícil, a la vista de todos los requisitos exigidos, la solución es técnicamente posible, e incluso más sencilla de lo que aparenta. Políticamente, sin embargo, la cuestión resulta mucho más compleja, porque las tarifas lineales o cuasilineales suponen, como ya se ha indicado, concentrar sus efectos

distributivos en favor de los tramos inferiores de renta, y esta concentración puede implicar pérdidas para ciertos contribuyentes a los que no será posible compensar si se adopta el principio de mantenimiento de la recaudación —es decir, el principio de una reforma de suma cero—, y menos si se pretendiese, además, un crecimiento de los ingresos tributarios. Esa pérdida no resultará fácilmente admisible por los contribuyentes afectados —un colectivo poderoso e influyente en todos los países— incluso aunque los perdedores sean bastante menos numerosos que los ganadores.

Hay que señalar, además, que la progresividad global suele mejorarse al pasar a una tarifa lineal o cuasilineal; y que existen otras importantes ventajas adicionales en las tarifas lineales o cuasilineales. Estas tarifas suelen proporcionar una mayor flexibilidad al sistema, al dotarle de una mayor elasticidad-renta a través de una progresividad global más simple y elevada. Ello supone, como anteriormente se ha expuesto, que un sistema de estas características tendrá mayores efectos compensatorios automáticos que los viejos sistemas cuya progresividad efectiva se diluye a través de múltiples beneficios y exenciones, habitualmente concentrados en los niveles más elevados de renta. Por si fuese poco, estas tarifas atenúan o evitan los problemas que la progresividad nominal genera respecto a la acumulación de rentas o a las rentas irregulares sin necesidad de recurrir a engorrosos procedimientos de promediación.

III. LÍNEAS BÁSICAS DE UN NUEVO MODELO TRIBUTARIO

Las ideas que se acaban de exponer han tratado de subrayar que, si bien el actual modelo tributario español se corresponde, en líneas generales, con la estructura más frecuente de los sistemas tributarios de los países de la OCDE y de la Unión Europea, esa estructura encierra problemas importantes, que dificultan apreciablemente el cumplimiento de los objetivos prioritarios de la política económica, por lo que una reforma tributaria puede estar plenamente justificada.

1. Criterios generales para la reforma fiscal

Las prioridades para una reforma impositiva deberían venir señaladas por los aspectos funcionales del sistema fiscal que se han analizado anteriormente. Así, la suficiencia debería constituir un objetivo operativo prioritario, respecto al cual la acción reformadora podría orientarse desde una cuádruple vertiente: el mantenimiento a ultranza de la equivalencia recaudatoria en la reducción de tarifas y exenciones; la potenciación de la lucha contra el fraude fiscal mediante una mejora en las técnicas jurídicas de las normas y un cambio importante en la Administración tributaria; una racionalización del gasto público, y, en último extremo, la financiación de algunas de sus partidas mediante instrumentos más próximos a los precios, y no exclusivamente mediante impuestos. Estas cuatro grandes líneas de acción permitirían no sólo mantener los actuales niveles de recaudación, sino, incluso, acrecentarlos, lo que coadyuvaría a la reducción del déficit público.

La flexibilidad de las recaudaciones debería ser perseguida con las medidas ya enunciadas y, además, mediante una aproximación de las bases tributarias a los conceptos que integran el PIB, evitando los fallos actuales por falta de generalidad. También atendiendo con prudencia a la progresividad efectiva, más que a la puramente nominal, pero sin que tal progresividad sobrepase límites que, al considerarse muy altos o incluso confiscatorios, pudieran generar efectos perversos sobre la eficiencia o, simplemente, incrementar el fraude, la elusión tributaria o la deslocalización de recursos.

La neutralidad exige una revisión a fondo de los incentivos vigentes y una clara «linealización» del IRPF, junto con un más amplio uso del IVA, que ha de considerarse hoy más como una imposición proporcional sobre el PIB que como un tributo de naturaleza indirecta en el sentido tradicional.

Finalmente, la homogeneidad respecto a los sistemas fiscales europeos debería ser acometida por la vía de la reducción de las cotizaciones sociales y por un uso más amplio de los impuestos especiales sobre el consumo, aunque alguno de éstos no sea tan neutral, obviamente, como el IVA.

En resumen, para cumplir adecuadamente con los objetivos actuales de la política económica, la reforma tributaria debería responder a media docena de principios cuya enumeración resulta fácil, aunque su instrumentación adecuada acabe siendo mucho más compleja. Estos principios son los siguientes:

- *Financiación mediante precio de algunos servicios públicos*, especialmente de aquellos que tengan un grado aceptable de divisibilidad. Ello obligaría, en pri-

mer término, a seleccionar cuáles podrían ser los servicios objeto de tarificación total o parcial y, en segundo lugar, a determinar los criterios de esa tarificación. El objetivo de estas medidas sería doble: de una parte, descargar al sistema impositivo de algunas financiaciones que pueden ser resueltas más eficientemente por la vía del mercado, incluso manteniéndose la producción pública; de otra, reducir la demanda de estos servicios públicos —muy alta cuando el precio es nulo— introduciendo factores de racionalidad en su asignación.

- *Mayor utilización de las tasas y de las contribuciones especiales* como medios de asignación de costes públicos, conforme al principio del beneficio. Se trataría de este modo, igual que en el caso anterior, de descargar al sistema impositivo en sentido estricto de financiaciones que podrían obtenerse por otras vías. En los momentos actuales, da la impresión de que las tasas y contribuciones especiales han quedado excesivamente relegadas en el esquema de financiación de muchos servicios públicos, provocando una innecesaria presión adicional sobre el sistema impositivo.

- *Mayor uso de impuestos razonablemente neutrales*, tales como el IVA o un IRPF más linealizado, como medio de aumentar la eficiencia del sistema impositivo. Ello exigiría que se orientasen las tareas redistributivas más a favor de los más pobres y menos por el camino, bien dudoso y limitado, de la progresividad impositiva nominal contra las rentas más elevadas.

- *Supresión de incentivos y exenciones fiscales*, manteniendo sólo aquellos que respondan auténticamente a objetivos actuales de la política económica, y haciendo, en todo caso, que ta-

les incentivos y exenciones sean más eficientes que en la actualidad.

- *Mayor coordinación entre las distintas figuras tributarias*, como medio de conseguir una más adecuada generalidad en su aplicación. Ello exigiría de definiciones similares y congruentes de bases imponibles y otras magnitudes tributarias en los distintos impuestos, y de la utilización eficiente de las figuras de control, tales como el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre el Patrimonio.

- *Reducción del peso actual de la seguridad social* como fuente de ingresos fiscales, al objeto de alcanzar una mayor neutralidad respecto al empleo de los distintos factores de la producción y en relación con las exportaciones.

Los criterios generales que acaban de enumerarse están básicamente orientados a hacer más eficiente la financiación del sector público como medio de atender mejor los objetivos de crecimiento económico. Especialmente los dos primeros —financiación mediante precios y mayor uso de tasas y contribuciones especiales— permitirían una reordenación importante en las tareas del sector público, reduciendo las demandas desorbitadas que para muchos servicios existen en la actualidad. De todas formas, no resulta sencillo aplicar tales criterios y, probablemente, esta tarea debería plantearse en el ámbito más amplio de una nueva definición de las funciones del sector público en un país de economía avanzada.

Tampoco tiene escasa dificultad la aplicación de los restantes criterios generales. Atenuar la progresividad formal de las tarifas, reordenar los incentivos y establecer una mayor coordinación entre las distintas figuras tribu-

tarias, aparte de lograr una reducción del peso relativo de la seguridad social, son tareas aparentemente menores, pero de una dificultad que no se oculta a nadie que conozca nuestros impuestos. Sin embargo, constituyen reformas de fondo que, aunque poco espectaculares, podrían suponer un cambio decisivo en la filosofía inspiradora del sistema fiscal español.

2. Aspectos más relevantes de la reforma de los distintos tributos

Enunciados los criterios generales para la reforma tributaria, ésta podría concentrarse en aspectos sustanciales de las figuras más importantes de la imposición actual. Estos aspectos podrían ser, entre otros muchos, los que seguidamente se describen.

a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

La reforma más importante de todo el sistema fiscal es la que se refiere al IRPF, pues no en vano este tributo es también actualmente el más importante, recaudatoriamente hablando, de entre los que lo integran, si se hace excepción de las cotizaciones a la seguridad social, y uno de los vehículos más apropiados para la instrumentación de la política fiscal. La reforma de este impuesto resulta así la pieza clave de todo el proceso, y su contenido el que necesita de mayor reflexión y análisis, sopesando las diferentes experiencias y evaluando con precisión sus repercusiones recaudatorias, por las consecuencias que puede suponer para la suficiencia del sector público.

Planteadas la reforma bajo estos condicionamientos, y con la pretensión de hacer viables las exigencias a que obliga la eficiencia y el servicio a unos objetivos

asequibles de equidad y redistribución, las líneas básicas de reforma en este tributo se articulan en torno a cuatro grandes núcleos de acción: la valoración de los rendimientos imponibles, el tratamiento más homogéneo de tales rendimientos, la integración de la base imponible por una sola categoría que refleje la unidad de la renta personal, y el ajuste del impuesto a la auténtica capacidad del contribuyente.

Sin embargo, el objetivo final de la reforma sería no sólo alcanzar las metas que acaban de señalarse, sino también conseguir un impuesto mucho más simple que, sin grave pérdida de equidad, resultase más asequible al contribuyente medio y que, por otra parte, fuese fácilmente gestionable por procedimientos automatizados que permitiesen la administración de grandes masas de datos, la integración de bases imponibles e, incluso, un control masivo y primario de declaraciones, suficiente para la inmensa mayoría de éstas. Esta meta debería considerarse, en todo caso, como prioritaria, pues no debería olvidarse que el IRPF se extiende hoy a más de doce millones de contribuyentes y que, en consecuencia, no puede pensarse en una gestión eficiente de esta figura que no haga un uso coordinado e integral de medios electrónicos. A estos efectos, tampoco debería perderse de vista que tales instrumentos habrán de resultar mucho más eficaces a medida que el impuesto sea más simple en su planteamiento conceptual. Por eso, una regulación «preciosista», cargada de temas de confusa traducción a realidades simples, acabaría fracasando al tratar de «pesar leña con balanza de precisión», como solía denunciar con frecuencia el maestro Flores de Lemus.

• VALORACIÓN
DE LOS RENDIMIENTOS
IMPONIBLES

Los rendimientos sometidos a gravamen deberían ser valorados en la inmensa mayoría de los casos mediante métodos directos, y sólo excepcionalmente a través de signos, índices o módulos, pues el abuso actual de procedimientos de esta naturaleza está extendiendo el fraude en este impuesto y en el que recae sobre el valor añadido.

Las razones que suelen esgrimirse para defender las estimaciones mediante signos, índices o módulos se fundamentan en la necesidad de contar con sistemas que, con gran rapidez y bajo coste, aseguren un mínimo de recaudación respecto a una masa de contribuyentes difícilmente controlables en sus ingresos y gastos reales. Suele mantenerse que, sin tales procedimientos modulares o indiciarios, la Administración sería incapaz de recaudar nada de estos contribuyentes y que, incluso, en muchas ocasiones, los módulos conducen a cifras de rendimientos estimados superiores a los realmente obtenidos.

El problema, sin embargo, no estriba tanto en las discrepancias que pudieran existir entre los rendimientos realmente obtenidos y los estimados mediante módulos o índices como en el hecho de que estos procedimientos, al no controlar los ingresos reales y limitarse a establecer cifras estimativas de rendimientos, conceden al contribuyente la oportunidad en algunos casos de expedir facturas por volúmenes muy superiores a sus cifras reales de venta y, en otros más frecuentes, efectuar ventas sin facturas en cuantías muy superiores a las fiscalmente estimadas. En el primer caso, esas facturas falsas permiten a sus beneficiarios iniciar la lar-

ga cadena del fraude con una justificación documental que difícilmente será descubierta por cualquier comprobación posterior, salvo que se aplique a esta tarea una masa desproporcionada de recursos. En el segundo y más frecuente caso, las ventas sin facturas de los contribuyentes en régimen de estimación por módulos inician también la cadena de fraude al suministrar *inputs* no controlados fiscalmente a otras empresas, lo que facilitará, a su vez, las ventas sin factura ni control fiscal de estas últimas.

Frente a los sistemas de módulos o índices, la estimación por coeficientes de algunas magnitudes que definen el rendimiento neto —pensada también para simplificar las comprobaciones administrativas— obliga al contribuyente a una contabilización detallada de sus ingresos y de determinadas partidas de gastos, tales como pagos por mano de obra, por adquisición de primeras materias o por ciertos suministros exteriores, utilizando una valoración por coeficiente ceñida exclusivamente a la estimación de ciertos gastos generales o de partidas de menor cuantía o de más difícil justificación documental.

Parece evidente que los procedimientos de valoración de ciertos gastos menores por coeficientes no plantean los problemas que genera la estimación de rendimientos o ingresos por índices o módulos, por lo que la Administración podría mantenerlos como un medio adecuado de estimar los rendimientos de pequeños empresarios y profesionales. Por el contrario, los sistemas de índices y módulos deberían restringirse de forma rígida para su aplicación, exclusivamente y bajo criterios de voluntariedad, a pequeños empresarios con ventas o servicios sólo a consumidores finales, y nunca a quienes producen, venden o prestan servicios a

otros fabricantes o intermediarios. Si esos sistemas de módulos o índices, aplicados exclusivamente a empresas que operen con consumidores finales, estuviesen suficientemente amparados en normas legales para que no fuesen rechazados por los tribunales y, además, su estimación se hiciese para niveles óptimos de rendimiento y no para niveles medios, podrían ser también aplicados a quienes incumpliesen sus deberes contables, como medio de incitarles intensamente a su cumplimiento.

Resulta evidente, asimismo, que unos procedimientos automatizados para el control cruzado de las ventas, llevados a término con las menores demoras posibles y con límites declarativos más reducidos que los actuales para esta magnitud, podrían coadyuvar eficientemente al descubrimiento del fraude, tanto en este impuesto como en el que recae sobre el valor añadido, evitando la necesidad de aplicar índices o módulos en la estimación de ingresos y rendimientos de profesionales y empresarios.

Un problema distinto se plantea con los profesionales que prestan sus servicios directamente a consumidores finales, pues en este caso tanto la estimación de rendimientos fundamentada totalmente en su contabilidad como la estimación de algunos gastos menores por coeficientes puede encubrir un importante fraude en la valoración de ingresos. Ello es debido a que, a diferencia de los comerciantes que venden a consumidores finales y que han de comprar a otros los productos que venden, los profesionales necesitan escasos *inputs* externos para la producción de sus servicios, por lo que no adquieren apenas elementos para su producción y, consecuentemente, no pueden ser adecuadamente controlados a través de sus compras,

pues éstas son relativamente pequeñas respecto a sus ingresos.

Por otra parte, los consumidores finales clientes de estos profesionales no suelen necesitar documento alguno para justificar sus propios gastos, por lo que, en la mayor parte de las ocasiones, no tendrán interés en exigir al profesional la expedición de factura salvo cuando tales gastos, al ser deducibles en la declaración de la renta, den origen a un crédito fiscal a favor del cliente. Como, incluso en tales casos, el crédito fiscal será habitualmente de cuantía reducida, lo más probable es que al cliente le resulte más ventajoso ser compensado mediante una pequeña rebaja en el precio del servicio, a cambio de no exigir factura, que exigir tal factura y deducirla posteriormente en su declaración de renta. Este hecho beneficia al profesional, al facilitarle el fraude en su declaración de ingresos, pero, como ya se ha indicado, no es tan frecuente en los minoristas que venden a consumidores finales, pues han de adquirir sus productos a mayoristas o fabricantes a los que, a su vez, les será difícil evitar la entrega de factura si están sometidos a estimación directa de sus bases.

Además, la extrema heterogeneidad y variabilidad de los rendimientos en los colectivos de profesionales hacen poco aconsejables las estimaciones mediante módulos o índices, pues los valores medios a que suelen responder tales módulos no suelen alcanzar en mucho a los rendimientos efectivamente obtenidos.

La única solución racional ante los graves problemas que presenta la estimación de rendimientos en profesionales que actúen directamente para consumidores finales es la de un adecuado control de sus variaciones en el patri-

monio neto y de sus consumos más ostensibles, pero incluso tal solución será poco efectiva si la materialización del incremento patrimonial se efectúa en joyas, objetos de arte, divisas y otras similares de difícil seguimiento o valoración, o en inversiones localizadas en paraísos fiscales o, simplemente, en países con los que no exista un intercambio fluido de información con trascendencia tributaria. Una tributación moderada —y, quizás también, sanciones que en casos graves de fraude pudiesen afectar, incluso, a la licencia para el ejercicio de la profesión— coadyuvarían a resolver el problema, pero tales sanciones inevitablemente acabarían generando graves conflictos sociales. Por ello la mejor solución, en definitiva, será la de apostar por el adecuado control patrimonial y, sobre todo, por la moderación en los tipos de gravamen.

- **HOMOGENEIDAD EN EL TRATO FISCAL DE LOS RENDIMIENTOS**

Los distintos rendimientos que integran actualmente la base imponible de este tributo están sometidos a un tratamiento relativamente heterogéneo, consecuencia de que algunos de estos rendimientos —los de trabajo, especialmente— se consideran prácticamente netos, y para ellos no se admiten apenas gastos necesarios que puedan ser deducidos de su cuantía en su cómputo como netos, o se limita la deducción de tales gastos hasta una cifra fija determinada, mientras que, por el contrario, en otros rendimientos se admite esa deducción sin mayores problemas.

Para reducir esa disparidad de trato, todos los rendimientos computables deberían tener derecho a la deducción de los gastos necesarios para su obtención, y a ello debería tender el IRPF en un futuro, especialmente cuando las

urgencias recaudatorias de estos momentos se hubiesen superado.

Sin embargo, se debería ampliar de inmediato la deducción de gastos en los rendimientos del trabajo, integrando y anulando, a su vez, la deducción actual en la cuota por este concepto. Para ello, los rendimientos íntegros del trabajo, una vez deducidas las cotizaciones a la seguridad social o mutualidades y las aportaciones a colegios de huérfanos o instituciones similares, podrían ser objeto de una deducción global equivalente a un 10 por 100 de su importe, sin límite alguno en su cuantía. De este modo, se homogeneizaría el tratamiento fiscal aplicable a estos rendimientos respecto a los de naturaleza empresarial o profesional y se tomaría como objetivo futuro, una vez conseguida la suficiencia indispensable, el extender gradualmente a los restantes rendimientos no empresariales o profesionales la deducción de los gastos necesarios para su obtención, especialmente la deducción sin límites de los intereses de los capitales efectivamente invertidos en su financiación.

- **UNIFICACIÓN DE LA BASE DE GRAVAMEN**

La actual regulación del impuesto establece un procedimiento de promediación de determinados rendimientos de naturaleza irregular, al objeto de evitar que la acumulación de estos rendimientos en el momento de su realización suponga una fuerte carga a consecuencia de la progresividad de la tarifa. Pero la existencia de tal procedimiento, agravado en el caso de los incrementos y disminuciones patrimoniales por los distintos coeficientes reductores, correcciones monetarias y tipos de gravamen aplicables, conduce a la existencia de una llamada «base irregular», dis-

tinta de la «base regular», con criterios muy complejos y fuertemente heterogéneos en cuanto a su tratamiento impositivo (12).

Este problema, sin embargo, desaparece cuando la tarifa contiene un único tipo de gravamen, y se atenúa notablemente si se aplica una tarifa cuasilineal con escasos tramos de bases gravables en su escala. Por ello, al proponerse más adelante el establecimiento de una tarifa cuasilineal de escasos tramos o de una tarifa de tipo único, el tratamiento especial de los rendimientos irregulares podría desaparecer o limitarse a una mera y única reducción en su cómputo establecida en función de su tiempo de permanencia u obtención, integrándose tales rendimientos, así como los procedentes de incrementos y disminuciones patrimoniales, en la renta ordinaria al objeto de componer una única base de imposición. De esta base única se deducirían las pérdidas compensables, las pensiones compensatorias al cónyuge y las anualidades por alimentos, así como las aportaciones a planes de pensiones que seguidamente se analizan.

• AJUSTE DEL IMPUESTO
A LA CAPACIDAD
DEL CONTRIBUYENTE

Un impuesto personal tiene como primer objetivo el adaptarse a la auténtica capacidad tributaria de cada contribuyente de la forma más precisa posible, por lo que el núcleo central de la reforma de este tributo ha de estar constituido por aquellas medidas que pretendan alcanzar esa finalidad. A tales efectos, los problemas más graves de ajuste a la capacidad de pago de los contribuyentes se presentan hoy en un triple ámbito. En primer término, en el gravamen de las rentas ahorradas, lo cual no sólo plantea importantes efectos desincentivos

sino que, además, implica un doble gravamen de hecho de tales rentas. En segundo lugar, en la dilución de sus efectos redistributivos a lo largo de todo el colectivo de contribuyentes, sin atender adecuadamente a las rentas más reducidas. Finalmente, en las tarifas actuales, inadecuadamente estructuradas y con tipos marginales excesivamente elevados, lo que provoca efectos muy negativos sobre la actividad económica.

— Ahorro y capacidad tributaria

La primera línea de reforma, dentro de la tarea de ajustar el impuesto a la capacidad de los contribuyentes, es la de alcanzar una mayor neutralidad respecto al tratamiento del ahorro, para lo cual quizá debería eximirse totalmente el ahorro y eliminarse simultáneamente cualquier otra exención existente respecto a los rendimientos del capital en que el ahorro se materializa (13). Pero como tal exención y simultáneo gravamen de los rendimientos del capital es posible que se considere excesivamente radical y, además, pueda incidir negativamente sobre la suficiencia recaudatoria del sistema, la solución efectivamente aplicable, al menos en los próximos años, podría instrumentarse en una triple vía de actuación.

En primer término, quizá la tributación a favor de los rendimientos generados por los capitales colocados en fondos de inversión mobiliaria e inmobiliaria debería irse equiparando gradualmente a la tributación de los restantes rendimientos (14), pero acompañando esta equiparación a la gradual exención del ahorro en el IRPF para evitar que la entrada en vigor de esta última supusiera, por la vía simultánea de exención de sus rendimientos, una doble exención para esta magnitud.

En segundo lugar, debería ampliarse la exención hoy vigente para las aportaciones a planes de pensiones no derivados de una relación de empleo, abriéndola a todo tipo de rentas y sin más límite cuantitativo que el requisito de que la aportación se efectúe con ahorro del ejercicio y no con meras recolocaciones de fondos previamente ahorrados o procedentes de transformaciones patrimoniales, atendiendo para ello a la variación del neto patrimonial experimentada durante el mismo.

El colectivo de potenciales beneficiarios de esta exención debería limitarse, sin embargo, al de personas que desarrollasen efectivamente algún trabajo retribuido o alguna actividad profesional o empresarial, y con edades situadas entre los dieciocho y los sesenta y cinco años, es decir, al colectivo de personas activas exclusivamente. Se trataría de este modo de incentivar abiertamente el ahorro de este importante colectivo y de coadyuvar a la necesaria transformación del sistema de pensiones. Para hacer esta exención definitiva, y no un mero diferimiento de impuestos, las prestaciones satisfechas por los fondos de pensiones deberían quedar exentas de tributación. Por otra parte, las aportaciones empresariales a planes de pensiones derivados de una relación de empleo deberían ser plenamente compatibles con los puramente individuales a que se refieren las propuestas anteriores y, al objeto de clarificar los verdaderos costes de la mano de obra, tales planes de pensiones deberían configurarse como de aportación definida.

Teniendo en cuenta que el ahorro familiar actualmente no suele sobrepasar casi ningún año el 10 por 100 de la renta antes de impuestos, el volumen de ese ahorro que anualmente podría verse inducido a colocarse en planes de

pensiones no sería muy elevado y, consecuentemente, su coste tributario quizá no resultase excesivamente gravoso desde el punto de vista recaudatorio. Sin embargo, la limitación de no afectar a la suficiencia obligaría a demorar esta reforma hasta que, simultáneamente, no se hubiese puesto en marcha la gradual equiparación de los tipos de gravamen de los rendimientos de capital —entendidos en sentido amplio— que hoy se encuentran exentos o sometidos a tipos impositivos más reducidos que los que se aplican a los restantes rendimientos.

Finalmente, como una parte sustancial del ahorro de los ciudadanos se suele materializar en la adquisición de la propia vivienda, podría, en una primera etapa, mantenerse la actual deducción en la cuota por adquisición de la vivienda propia, transformándola en un período posterior, cuando las exigencias recaudatorias no fuesen ya tan perentorias, en una deducción en la base que afectase a la totalidad de las cantidades así materializadas, siempre y cuando simultáneamente se produjese el correlativo aumento del patrimonio neto del contribuyente en cantidades idénticas a las materializadas en la vivienda.

— Concentración de efectos distributivos

La segunda línea de reforma para adaptar el impuesto a la capacidad de pago del contribuyente sería configurar este tributo conforme a los criterios de una política de concentración de efectos distributivos —política «ced»—, por lo que el impuesto debería eximir, exclusivamente y en todo caso, la renta mínima considerada indispensable para el sostenimiento del sujeto y de su familia, haciendo desaparecer simultáneamente todas las res-

tantes exenciones o deducciones actualmente en vigor.

Esa configuración obligaría a establecer deducciones en la base equivalentes a la renta mínima, tomando en consideración no sólo al propio sujeto, sino también al conjunto de las personas que dependan de él, lo que significaría aproximar tales deducciones en la base a la cuantía anual del salario mínimo para el contribuyente y a cifras proporcionalmente razonables para el resto de las personas dependientes que integren la unidad familiar. Hay que advertir que si la base después de estas deducciones resultase negativa, el contribuyente no tendría derecho a devolución alguna por este concepto, pues no se trata de establecer un impuesto negativo sobre la renta, sino sólo un tributo de características «ced», en el sentido más arriba expuesto.

Como complemento indispensable de lo anterior, la reforma del IRPF debería plantearse también la desaparición de todas las exenciones, bonificaciones y reducciones en cuotas y en bases que actualmente se encuentran en vigor, al ser sustituidos por la deducción global en la base que acaba de describirse y al cambiar la propia filosofía del impuesto en el ámbito distributivo. Las únicas deducciones permitidas en la cuota deberían ser las relativas a la integración del impuesto sobre sociedades por dividendos recibidos y las necesarias para evitar la doble imposición internacional.

— Linealización de las tarifas

El tercer núcleo de medidas de reforma en el IRPF para ajustar la carga a la capacidad de los sujetos ha de referirse necesariamente a sus tarifas. Reducir la progresividad nominal de éstas no necesariamente significa reducir la progresividad real del

impuesto. Además, una aproximación decidida a tarifas más reducidas —y, sobre todo, más lineales— podría introducir grados importantes de racionalidad en el tributo y de neutralidad en sus efectos, como ya se ha indicado anteriormente.

Conforme a los criterios expuestos, la tarifa actual podría ser sustituida por un tipo de gravamen único que se aplicase sobre la base después de la deducción por renta mínima exenta y —cuando se implantase— por ahorro, como anteriormente se han expuesto. Si este cambio resultase demasiado audaz en los momentos actuales, quizás en una primera aproximación podría aplicarse una tarifa de varios tipos. El tipo único, o el tipo más elevado de la tarifa de varios tipos, debería ser sensiblemente inferior al 50 por 100, por las razones que ya se han expuesto anteriormente. Posiblemente el nivel más apropiado para este tipo único o máximo fuese el 40 por 100 (15) en la etapa final, aunque durante los próximos años podría pensarse en un tipo último algo más elevado, si se utilizase una tarifa de varios tipos. En ambos casos, el juego de las deducciones con el tipo único —o, alternativamente, la tarifa de varios tipos— configuraría una distribución de cuotas fuertemente progresiva, al concentrar el máximo impacto de las deducciones sobre los tramos de renta más reducida, conforme a los criterios ya expuestos anteriormente.

Una ventaja adicional muy importante de este tipo de tarifa es que se evitan o reducen notablemente los problemas derivados de la acumulación de rentas en la unidad familiar, de la promediación de ingresos irregulares y de la inflación, lo que, unido a un tratamiento menos complejo de los incrementos y disminuciones patrimoniales, permite una simplifi-

cación extraordinaria del tributo y de las tareas necesarias para su liquidación, con importantes ganancias en su progresividad global. Un impuesto así configurado resultaría fácil de entender por los contribuyentes y mucho más simple de gestionar para la Administración que el actual, lo que redundaría, además, en una considerable disminución del número de conflictos y reclamaciones en este tributo.

b) *Impuesto sobre el Patrimonio*

En el ámbito del Impuesto sobre el Patrimonio, la reforma debería orientarse a conseguir que este tributo jugase un papel más importante como elemento de control de rentas. Para ello, una de las reformas de mayor trascendencia debería consistir en la aplicación estricta de criterios de valoración por coste de adquisición a los distintos elementos patrimoniales, en lugar de recurrir a valoraciones por precios de mercado. Este criterio facilitaría el control de la renta a través del control de las variaciones en el patrimonio neto a lo largo del ejercicio (16).

Pese a su aparente inocuidad, esta reforma es de una gran trascendencia. El IP ha de tener fundamentalmente una finalidad de control de rentas, y ese control resultará muy difícil si cada elemento patrimonial —y, en consecuencia, el patrimonio— no permanece valorado año tras año a sus precios de adquisición más las mejoras que se hayan producido menos las amortizaciones, en su caso, conforme a las reglas contables más habituales. Hay que subrayar aquí la trascendencia de dos cuestiones independientes, pero muy relacionadas:

- Primero, que el objetivo que se persigue no es el de conocer y controlar las variaciones concretas de valor en cada elemento pa-

trimonial —cuestión que puede resultar de interés para gravar ganancias o pérdidas de capital, pero no tanto a estos efectos—, sino de cuantificar la variación experimentada por el patrimonio neto como un todo en el ejercicio de que se trate, obtenida esta variación por simple diferencia entre el patrimonio neto al final del ejercicio y el patrimonio neto al principio. Tal diferencia equivale, para cada declarante, a su ahorro neto durante ese ejercicio, magnitud básica para el control de su renta.

- Segundo, que como la renta no recoge las ganancias o pérdidas de capital no realizadas, las variaciones en el patrimonio neto —el ahorro neto del ejercicio— no deberán derivarse tampoco de cambios no efectivamente realizados en los diversos elementos patrimoniales, es decir, no deberán responder a meras variaciones en los precios o en los criterios de valoración de tales elementos.

Sólo así resultará posible cuantificar sin mayores problemas el ahorro neto del ejercicio y, una vez conocido éste, comprobar la renta declarada con la ayuda de alguna estimación más o menos próxima del consumo. Por eso, cuando el patrimonio se utiliza no sólo como base de una imposición independiente, sino, sobre todo, como instrumento para el control de la renta declarada, es muy importante que las variaciones del neto patrimonial provengan del ahorro o desahorro del ejercicio, y no de meros cambios, no efectivamente realizados, en las normas de valoración de los elementos que integran la masa patrimonial.

Hay que insistir en que esta finalidad de control debería primar sobre la diferencia recaudatoria que podría obtenerse por meros cambios en los criterios de valo-

ración —diferencia que, por otra parte, no será muy elevada en épocas de relativa estabilidad— lo que justifica plenamente la propuesta de que los distintos elementos patrimoniales se valoren con arreglo a criterios contables de precio de adquisición, y no a precios de mercado en cada ejercicio.

También hay que insistir sobre la necesidad de cambiar la finalidad del control: en lugar de perderse tratando de determinar, analizar y valorar todas y cada una de las variaciones ocurridas durante el ejercicio en los elementos de activo y pasivo que integran el patrimonio, hay que controlar simplemente el cambio ocurrido en el neto patrimonial —definido este último como saldo entre el total del activo patrimonial y el total del pasivo patrimonial— entre su valor al final del ejercicio y al principio de éste.

Por otra parte, los tipos de este impuesto deberían linealizarse, reduciéndose a uno sólo o a muy pocos los tramos de la tarifa, aplicándose una generosa deducción en la base, todo ello conforme a los principios de concentración de efectos distributivos y de un modo más acorde con el objetivo de control que ha de tener este impuesto. En todo caso, se debería evitar una elevación de los límites actuales de exigencia de declaraciones, incluso aunque la cuota resultase nula, para que el impuesto cumpliera efectivamente su papel de instrumento de control de la renta para el mayor número posible de contribuyentes.

Pero la reforma más importante de este impuesto no es sólo la que se contiene en el cambio de su regulación, sino la que se origina por el cambio en el uso de la información que proporciona. Por ello, la tarea más importante y urgente es la de conseguir la

completa integración de las declaraciones de este impuesto en un sistema de base de datos, seguida de la aplicación de procedimientos masivos y automatizados de enfrentamiento sistemático de las variaciones en el patrimonio neto con las rentas declaradas en el impuesto sobre la renta.

c) Imposición sobre sucesiones y donaciones

La imposición sobre sucesiones y donaciones ha sido tradicionalmente uno de los instrumentos más justificados por la política fiscal redistributiva, aunque su importancia en este ámbito ha disminuido hoy ante el papel más activo jugado por otras figuras del sistema fiscal. De hecho, la existencia del IRPF y la aparición del IP, ambos de exigencia periódica, han restado protagonismo redistributivo a esta figura, que se enfrenta tradicionalmente con los problemas bien conocidos de valoración de bases y de delimitación e integración del patrimonio del causante, precisamente en el momento en que tal patrimonio deja de constituir una unidad.

La reforma de estos impuestos debería también orientarse hacia una disminución de su progresividad nominal, especialmente en los casos de sucesión entre familiares muy directos —cónyuge, ascendientes y descendientes en primer grado— en los que la sucesión, en muchas ocasiones, no significa más que un mero cambio de titularidad jurídica de los bienes afectados, sin aumento de la capacidad real de sus beneficiarios, pues éstos han venido disfrutando ya de tales bienes antes de la sucesión, al encontrarse al servicio de la familia en su conjunto, cualquiera que fuese el titular jurídico de los derechos de propiedad.

Por otra parte, no debería perderse de vista que la imposición sobre sucesiones puede afectar seriamente a patrimonios productivos integrantes de empresas y explotaciones individuales, por lo que la reforma debería proteger especialmente tales patrimonios, eximiendo o reduciendo la carga del impuesto en estas sucesiones con la condición de que el nuevo titular de la empresa la continúe manteniendo bajo su propiedad durante un plazo razonable de tiempo.

d) Impuesto sobre Sociedades

La reforma del IS ha intentado orientarse conforme a las líneas básicas siguientes:

- Definición de base imponible de modo que se mantengan sólo mínimas discrepancias con el beneficio contable cuantificado conforme a los principios y criterios de las leyes mercantiles y contables. Se trataría, en consecuencia, de que los ajustes necesarios para pasar de beneficio contable a base imponible sean los mínimos indispensables, al objeto de que la base impositiva se aproxime lo más posible al beneficio contable de la sociedad. Esta línea de orientación es la que se ha seguido en la reciente reforma de este impuesto, al menos en sus aspectos más fundamentales.

- Eliminación del doble gravamen de dividendos que, acomedida ya en las leyes presupuestarias de 1995, constituye un elemento esencial para la racionalización del sistema impositivo y para alcanzar una mayor neutralidad respecto a las inversiones. En consecuencia, esta reforma, una de las más trascendentes posibles en el ámbito de este tributo, también se encuentra en vigor en la actualidad.

- Eliminación de la transparencia fiscal obligatoria, pues, al con-

figurarse de hecho el IS como un tributo a cuenta del IRPF y, al mismo tiempo, aproximarse los tipos de gravamen en ambos tributos por la linealización de las tarifas del impuesto sobre la renta, la transparencia fiscal obligatoria pierde su razón de existir, al tiempo que impide que, mediante una tributación sólo temporalmente liberatoria de las cantidades asignadas a reservas, se fomente la creación de sociedades, originando, además, una fuerte deslocalización del ahorro, que acaba emigrando hacia otros lugares de fiscalidad menos beligerante.

- Tratamiento adecuado del grupo de sociedades, planteando la consolidación del grupo a efectos impositivos no como un privilegio difícilmente alcanzable, sino como la norma tributaria general cuando, desde el punto de vista mercantil, la consolidación contable resulte obligada. La Administración tributaria debería exigir, incluso, la consolidación fiscal del grupo cuando las participaciones existentes tuviesen una relativa entidad o se sospechase la existencia de vínculos de control entre entidades, porque sólo a través del análisis del grupo consolidado será posible, en la mayoría de las ocasiones, alcanzar un razonable grado de fiabilidad en la determinación de las bases imponibles.

- Racionalización y recorte sustancial de la multitud de incentivos tributarios existentes en la actualidad, al objeto de que sólo continúen vigentes aquellos que puedan tener un nítido sentido coyuntural o de orientación geográfica o sectorial de las inversiones, junto con una eficiencia reconocida.

- Compensación de pérdidas hacia atrás, fijando un plazo máximo de tres años, en línea con las recomendaciones comunitarias contenidas en la propuesta

de directiva de 1984 sobre compensación de pérdidas.

- Quizá resultase adecuado elevar el tipo de este impuesto hasta el 40 por 100. Esto situaría al tributo más en línea con la tarifa del impuesto sobre la renta —al tener de hecho el IS la consideración de impuesto a cuenta de este último para los dividendos distribuidos— y acabaría de quitar sentido a la complicada y poco útil legislación actual sobre sociedades interpuestas. Esta propuesta, sin embargo, puede resultar no deseable por sus negativas repercusiones, y poco útil quizá por su no muy elevada capacidad recaudatoria.

Como se ha ido indicando, algunas de estas reformas han sido ya recogidas en la nueva Ley del Impuesto sobre Sociedades. Pero otras deberían instrumentarse pronto, pues su demora podría causar perjuicios al correcto funcionamiento del sistema fiscal.

e) *Impuesto sobre el Valor Añadido*

En el ámbito del IVA, pocos son los cambios que deberían realizarse en los momentos actuales, dada la relativa novedad de esta figura y las importantes reformas a que recientemente se ha visto sometida, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en nuestro país, por adaptación a las nuevas normas comunitarias. Hay que señalar, no obstante, que algunas de esas reformas —especialmente las relativas al tratamiento de las operaciones intracomunitarias— están potenciando sustancialmente el fraude en este impuesto no sólo en el ámbito español, sino en el europeo, por lo que resultaría urgente una posible revisión de algunos aspectos de las mismas, pero, sobre todo, una mayor cooperación entre las autoridades fiscales de los dis-

tintos países integrantes de la Unión.

Una segunda línea de reforma de este tributo debería consistir, como anteriormente se ha indicado, en la desaparición de los sistemas de estimación por módulos o índices en lo que se refiere a actividades empresariales. No se insistirá aquí en este tema, pues ya ha sido desarrollado suficientemente con anterioridad, pero hay que subrayar su importancia para evitar el fraude en este tributo y en los impuestos directos que con él se relacionan a través de las cifras de ventas.

Por último, parece también deseable que el impuesto español se ajuste lo más posible a los criterios comunitarios, aproximando gradualmente su tipo de gravamen a la media de los tipos exigidos en los restantes países de la Unión Europea. Ello permitiría obtener recaudaciones adicionales que podrían ser utilizadas para compensar posibles pérdidas de recaudación en otras fuentes impositivas, aunque no se ocultan los efectos negativos sobre los precios que podrían tener cambios de esta naturaleza.

f) *Imposición sobre consumos específicos*

La imposición sobre consumos específicos constituye una pieza clave de todo sistema fiscal moderno. Quedan muchas oportunidades para estos tributos si se entienden como instrumentos para la asignación de costes sociales, especialmente en el ámbito de la circulación de vehículos y en la protección del medio ambiente; como medios para gravar consumos lujosos o de notoriedad que implican capacidades tributarias más elevadas; como procedimiento para disuadir respecto a consumos no deseables, tales como las bebidas alcohólicas, el tabaco y otras drogas; como vehicu-

los para restringir o racionalizar el uso de recursos valiosos por su escasez, tales como las aguas naturales y el espacio territorial y, finalmente, como posible gravamen del ocio a través de la imposición sobre los bienes que complementan su disfrute (17).

Son ámbitos en los que pueden encontrarse muchas posibilidades de gravamen, proporcionando oportunidades recaudatorias no despreciables. Pero tampoco debería perderse de vista el impacto negativo sobre los precios de estas reformas, por lo que deberían emprenderse, en todo caso, con la necesaria prudencia y graduándolas adecuadamente en el tiempo.

g) *Imposición sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos*

La imposición sobre transmisiones patrimoniales debería coordinarse mucho más con la imposición sobre el valor añadido, tanto en sus tipos de gravamen como en sus normas de valoración y procedimientos de gestión, y sus hechos imposables reducirse sustancialmente, limitándose exclusivamente a lo que son transmisiones entre particulares de ciertos bienes de consumo duradero que no están sujetos al IVA, y eliminando otros muchos supuestos de mero contenido jurídico, pero sin mayor trascendencia tributaria. En todo caso, esa reducción o desaparición de hechos imposables debería afectar especialmente a las operaciones societarias, porque pueden suponer un obstáculo de importancia para la constitución y transformación de sociedades, con sus correspondientes repercusiones negativas sobre el crecimiento de la actividad económica.

En lo que se refiere a la imposición sobre actos jurídicos, la

más clara línea de reforma que puede propugnarse es la de su inmediata desaparición, integrando los hechos impositivos que se considere oportuno mantener en el ámbito de las tasas, y no como una figura impositiva con sustantividad propia, pues muchos de ellos constituyen obstáculo considerable para las transacciones mercantiles y son motivo frecuente de discriminación de nuestros mercados frente a los de otros países. En todo caso, los supuestos de gravamen subsistentes deberían ser los menos posibles, después de una profunda revisión que atendiese a su significado económico y no a su mera valoración jurídica, como ahora ocurre.

3. La reforma de las cotizaciones sociales

La reforma de las cotizaciones sociales constituye una pieza clave para adecuar nuestro sistema fiscal a los objetivos de la política económica, pero la seguridad social incluye en la actualidad una gama de servicios muy diversos que se financian básicamente con recursos procedentes de las cotizaciones sociales como un todo, lo que, en primer término, aumenta considerablemente la cuantía de las referidas cotizaciones y, en segundo lugar, está produciendo subsidiaciones cruzadas entre las distintas prestaciones y efectos redistributivos no deseables, lo que resta eficiencia y progresividad al sistema en su conjunto y aumenta innecesariamente el gasto público. Por si fuese poco, el déficit que acaba soportando el Estado lo es del sistema de seguridad social en su totalidad, sin que, en consecuencia, exista un conocimiento claro de cuáles son los factores que efectivamente lo producen y la

correspondiente justificación del apoyo estatal a cualquier prestación en concreto.

De ahí que la reforma de las cotizaciones sociales haya de estar ineludiblemente unida y condicionada a la reforma de las prestaciones sociales, integrando ambas la reforma de la seguridad social. Esa reforma de la seguridad social integra, al menos, cinco ámbitos bien diversos: el relativo a los servicios sanitarios ligados a la seguridad social, el correspondiente al sistema de pensiones contributivas, el relacionado con el sistema de pensiones no contributivas, el referente al sistema de pensiones complementarias y, por último, la reforma del propio sistema de cotizaciones sociales.

En todos los casos, el objetivo que debería perseguirse es triple: eliminar del sistema de cotizaciones la financiación de prestaciones que podrían ser atendidas conforme a sistemas de financiación más adecuados a su propia naturaleza; evitar la subsidiación cruzada entre las distintas prestaciones y entre regímenes contributivos y no contributivos y, finalmente, racionalizar el sistema de cotizaciones, al dedicarlo exclusivamente a la financiación de prestaciones relativamente homogéneas tales como las pensiones.

Pero al mismo tiempo que se pretende, conforme a los objetivos anteriores, racionalizar la seguridad social, no puede olvidarse tampoco que uno de los factores más dinámicos en el crecimiento del gasto público en los años anteriores han sido las pensiones públicas y que las previsiones demográficas hacen pensar en la reiteración de esta circunstancia, de modo mucho más intenso, en los próximos años. Por ello, desacelerar de algún modo el crecimiento del gas-

to en pensiones debería constituir otro objetivo básico de esta reforma.

a) La reforma de los servicios sanitarios

Comenzando por el primero de los ámbitos que anteriormente se han comentado —el relativo a los servicios sanitarios—, la reforma debería evitar la mezcla de la financiación de las prestaciones sanitarias con la financiación de las restantes prestaciones sociales, y también cualquier situación de subsidiación cruzada que pudiera existir entre ellas o entre las mismas prestaciones sanitarias contributivas y no contributivas, aunque la prestación del servicio sea necesariamente común a ambas. Se trataría, en consecuencia, de lograr dos objetivos distintos: de una parte, separar la financiación de la sanidad pública del sistema de financiación de las restantes prestaciones sociales; de otra, separar las prestaciones sanitarias contributivas de las no contributivas.

El derecho a la protección de la salud está reconocido en la norma constitucional (18). A esos efectos, los actuales servicios sanitarios de la seguridad social, ya integrados en un servicio nacional de salud —el INSALUD— quizá deberían ser gestionados de un modo independiente del sistema actual de seguridad social y extender su ámbito a la totalidad de la población sin exclusión alguna. El servicio nacional de salud contaría con un núcleo de beneficiarios de afiliación obligatoria y contributiva —todos los afiliados al sistema de seguridad social y sus familiares—, otro de posibles beneficiarios accidentales no afiliados, que habrían de soportar el coste tarifado de los servicios sanitarios que utilizaran y, finalmente, un tercer núcleo de beneficiarios afiliados de forma no contributiva que habrían de

demostrar su estado de necesidad para acceder gratuitamente al servicio. El coste de las prestaciones a este último núcleo de beneficiarios se financiaría mediante las correspondientes transferencias del presupuesto público.

Los afiliados a la seguridad social quedarían adscritos automáticamente, y de forma expresa, al sistema nacional de salud mediante un contrato colectivo de seguro con este servicio. Los costes del referido contrato se podrían percibir de los afiliados mediante primas individuales de carácter periódico que sustituirían a la parte de las actuales cotizaciones que hoy pueden corresponder a la cobertura de estos riesgos (19), primas que se ingresarían de modo conjunto con las cotizaciones sociales para las restantes prestaciones, pero conservando una nítida diferenciación respecto a estas últimas y una afectación plena a la financiación del servicio nacional de salud. Al entrar en vigor el nuevo sistema, las cotizaciones sociales propiamente dichas, podrían reducirse simultáneamente en la cuantía global de estas primas por el servicio sanitario.

Una de las ventajas de esta diferenciación en cotizaciones sociales propiamente dichas y primas de cobertura del servicio nacional de salud para los afiliados a la seguridad social es que las primas individuales de ese seguro colectivo de salud podrían modularse atendiendo a las diferentes circunstancias personales y familiares de los afiliados. En primer término, parecería lógico que la prima individual guardase una cierta relación con los parámetros que definen el coste de prestación del servicio para cada afiliado —edad, profesión, estado inicial de salud y número de beneficiarios, entre otros— aunque, al admitirse siempre en todo

seguro colectivo un alto grado de subsidiación cruzada entre afiliados, se podrían eliminar del cálculo de la prima individual algunos de estos factores, tales como la edad o el estado de salud del asegurado, evitándose en este último caso el reconocimiento médico para la afiliación. Pero, al menos, se calcularía la prima en función de la profesión y del número de beneficiarios a cargo de cada afiliado, lo que distribuiría mejor los costes por sectores y reduciría también la actual tendencia a incluir de forma casi automática en el seguro a personas que no conviven realmente en la unidad familiar, al ir unido el coste de la prima al número de sus potenciales beneficiarios.

El segundo aspecto que debería tomarse en consideración en el cálculo de las primas independientes por la cobertura de riesgos sanitarios es el derivado del hecho de que una parte sustancial de las instalaciones materiales del servicio nacional de salud han sido financiadas en el pasado con cotizaciones procedentes de la seguridad social, por lo que, durante un período razonable de tiempo, el coste imputable a la prestación de los servicios sanitarios a los afiliados a la seguridad social no debería incluir el coste de la amortización de las instalaciones materiales, como forma de compensación parcial por esta circunstancia. Se podría, quizá, buscar sistemas para que ese menor coste beneficiase más intensamente a los afiliados que en estos momentos tuviesen más de cuarenta o cuarenta y cinco años, que son los que han soportado con sus cotizaciones la financiación de la mayoría de esas inversiones.

El tercero, que las primas de los afiliados ya jubilados deberían ser muy reducidas, por lo que en el futuro debería repercutirse la mayor parte del coste corres-

pondiente a las prestaciones sanitarias de la jubilación sobre las primas correspondientes al período de actividad. En todo caso, para facilitar la gradual transición al nuevo sistema, los costes de la prima correspondiente al período de jubilación para los afiliados actuales de más de cuarenta o cuarenta y cinco años podrían ser financiados por los Presupuestos Generales del Estado mediante la oportuna transferencia específica.

Finalmente, que, al objeto de evitar abusos en la utilización de los servicios sanitarios, y para hacer más eficiente y menos gravosa su prestación, las nuevas primas deberían calcularse de modo que también tomasen en consideración una cierta proporción de autoseguro a cargo de los beneficiarios, bajo la forma de un «*ticket sanitario*» que éstos tuviesen que abonar por cada servicio efectivamente utilizado.

Como se indicó al principio, bajo las premisas anteriores resultaría más fácil que el servicio general de sanidad se extendiese a la totalidad de la población, y no sólo a la afiliada a la seguridad social. Para los usuarios no afiliados que demostrasen un estado de necesidad, tal servicio debería tener carácter totalmente gratuito, financiando sus costes a través de los Presupuestos Generales del Estado o de las comunidades autónomas. Sin embargo, para los no afiliados a la seguridad social que tuviesen recursos suficientes y que libremente recurriesen al servicio de sanidad, éste no sería gratuito, sino que aplicaría tarifas que reflejasen la totalidad de los costes de los servicios efectivamente utilizados. Incluso podría pensarse para estos usuarios, de suficiente nivel económico, que el servicio nacional de salud estableciese un sistema de seguro voluntario a precios y condiciones de mer-

cado que, en competencia con las compañías privadas, cubriese sus posibles riesgos sanitarios.

Hay que advertir que para cualquiera de los tres núcleos de beneficiarios que anteriormente se han descrito —afiliados a la seguridad social, personas que libremente solicitaran estos servicios mediante el pago de su coste o mediante un sistema de seguro libre y, finalmente, beneficiarios de prestaciones no contributivas— los servicios sanitarios disponibles deberían ser los mismos, prestados con los mismos medios y en las mismas instalaciones y con costes valorados sobre idénticas bases sin diferencia alguna. La única diferencia estribaría en que para unos el servicio sería de afiliación colectiva y obligatoria, para otros de prestación bajo demanda y pago de precio y, por último, para otros de prestación gratuita, previa demostración del estado de necesidad.

Lógicamente, la reforma no debería finalizar aquí, sino extenderse a aspectos que mejorasen la productividad y calidad de los servicios sanitarios, reduciendo sustancialmente su coste. Pero el análisis de estas posibles medidas excede de las pretensiones de este trabajo, orientado a la reforma de los ingresos públicos, y no tanto a la reforma de sus gastos, que sólo son tratados desde la óptica particular de los ingresos que los financian.

b) *La reforma del sistema de pensiones contributivas*

En cuanto al segundo de los objetivos antes mencionados —el relativo a la reforma del sistema de pensiones contributivas— hay que advertir de principio que no sólo constituye el núcleo básico de la reforma de la seguridad social, sino que posi-

blemente también sea el que hoy esté más abierto a la polémica. Uno de los aspectos esenciales de esa polémica se refiere a la propia naturaleza del sistema contributivo, pues algunos opinan que el sistema público de pensiones de jubilación, que es la prestación más importante del sistema de seguridad social, no debería tener naturaleza contributiva y, consecuentemente, no quedar reservado exclusivamente a aquellos que han abonado unas cantidades específicas ligadas a una relación de empleo, sino, por el contrario, extenderse a toda la población necesitada. Esta polémica está lógicamente ligada a la de si las pensiones deberían ser financiadas mediante cotizaciones satisfechas por sus futuros beneficiarios, mediante cuotas pagadas por los empresarios o mediante impuestos que graven a los ciudadanos en general.

Igualmente, se discute con frecuencia si en el sistema público las pensiones deberían responder a un criterio de sustitución de salarios u orientarse exclusivamente a la cobertura de las necesidades básicas de sus beneficiarios. Finalmente, se discute también si el sistema de financiación de las pensiones debería responder a un criterio de capitalización o de reparto.

A la primera y segunda de las cuestiones planteadas, pues ambas están claramente relacionadas, se suele dar solución mediante una respuesta algo compleja. El sistema público de pensiones debería extenderse a toda la población necesitada, y no sólo a los trabajadores, pues de ese modo se lograría mejorar notablemente la distribución de la renta. Pero, al mismo tiempo, el sistema de pensiones debería integrarse por dos subsistemas claramente separados: el sistema público de pensiones contributi-

vas, ligado a cotizaciones sociales satisfechas con motivo de una relación de empleo, y el de pensiones no contributivas —es decir, el de las pensiones orientadas bajo la óptica pura de los servicios sociales, para las que no es necesario cotizar previamente a su disfrute— financiado mediante transferencias de fondos procedentes del sistema tributario en su conjunto. Ambos subsistemas deberían tener administraciones separadas y, como acaba de señalarse, fuentes de financiación bien distintas, de modo que no se cruzasen subsidios implícitos o explícitos entre uno y otro.

Dada la heterogeneidad del colectivo que integra, el subsistema público de pensiones contributivas debería pretender que sus prestaciones cubriesen exclusivamente las necesidades básicas de los beneficiarios, sin tomar como objetivo el sustituir a los salarios que dejan de percibirse con la jubilación. Por prestaciones básicas habría quizá que entender aquellas que permitiesen a los jubilados un nivel de vida razonable, entendiendo por tal algo parecido a lo que indicaba Adam Smith (20): «... no sólo las que son indispensables para el sustento, sino todas aquellas cuya falta constituiría, en cierto modo, algo indecoroso entre las gentes de buena reputación...». Estas prestaciones básicas podrían ser complementadas libremente por las que pudieran ofrecer otros sistemas privados de pensiones, coexistentes con el sistema público, lo que concedería mayor espacio para la existencia de sistemas privados de prestaciones complementarias, generaría una mayor propensión al ahorro en los beneficiarios, facilitaría la financiación del sistema público —que no tendría necesidad de tan importantes recursos como serían obligados para sustituir los sala-

rios en toda su extensión— e induciría al aumento del tiempo efectivo de vida activa, manteniendo o incrementando la oferta de trabajo.

En consecuencia, el subsistema contributivo habría de seguir siendo financiado mediante cotizaciones sociales ligadas a una relación de empleo, y no tendría más remedio que continuar recurriendo al sistema de reparto, ante la imposibilidad de generar ahora los recursos suficientes para la capitalización de las reservas técnicas derivadas de las obligaciones asumidas en el pasado, pues de aplicarse hoy esa capitalización habría de ser equivalente a nada menos que el 232 por 100 del PIB, según algunas estimaciones (21). La capitalización, por el contrario, sería el procedimiento más adecuado para la financiación de los fondos de pensiones privados, complementarios del subsistema público de pensiones contributivas.

Pero un sistema de reparto no necesariamente excluye el que, para evitar posibles desequilibrios en su financiación, el subsistema público de pensiones contributivas establezca la equivalencia financiera entre cotizaciones efectuadas a lo largo de la vida activa y prestaciones percibidas a partir de la jubilación. Ello exigiría que el cálculo de las prestaciones se efectuase no sólo tomando en cuenta las necesidades básicas del beneficiario, sino también su tiempo total de cotización.

Además, en caso de un fuerte y progresivo desequilibrio entre población activa y pensionistas, derivado de una demografía regresiva, el reparto quizá tuviese también que complementarse con algunas transferencias públicas para atenuar su peso sobre las cotizaciones corrientes. Establecida la fórmula de equivalen-

cia financiera y actuarial entre prestaciones y cotizaciones, y definido el nivel de las prestaciones conforme a un criterio de cobertura de las necesidades básicas, no resultaría demasiado difícil establecer la cuantía adecuada de esas posibles transferencias derivadas de los efectos de una situación demográfica regresiva.

El planteamiento anterior configuraría, evidentemente, un sistema público de pensiones contributivas distinto del actual y, probablemente, bastante más eficiente. Sin embargo, resultaría muy difícil, por ser socialmente inaceptable, el pasar de golpe del sistema actual al nuevo, especialmente en lo que se refiere a las cohortes de población con más de cuarenta o cuarenta y cinco años, pues para ellas el tiempo disponible para proporcionarse ahora un sistema complementario de pensiones antes de su jubilación es ya reducido, al menos financieramente hablando. De ahí que esa reforma debiera comenzar por aplicarse a los trabajadores de menos edad, subiendo gradualmente su límite hasta abarcar a todo el colectivo en un plazo dilatado. El tiempo y el gradualismo son, por tanto, esenciales para alcanzar un grado razonable de aceptación social en esta reforma.

c) *Las pensiones no contributivas*

Un tercer aspecto de la reforma de la seguridad social quizá debiese consistir, como ya se ha indicado, en una revisión razonable del subsistema de pensiones no contributivas, así como de los criterios para su concesión, a la vista de los principios orientadores del subsistema de pensiones contributivas que acaban de exponerse. Es evidente que la pensión no contributiva habría de ser siempre más reducida que la contributiva, y parece también razo-

nable que para su disfrute se exigiese ineludiblemente demostrar la necesidad de su percepción. Se trataría con ello no tanto de reducir sus costes globales cuanto, sobre todo, de orientar estas pensiones al servicio exclusivo de la población más pobre —política «ced»—, extendiendo incluso el número de sus actuales beneficiarios si ello fuese necesario, pero excluyendo de su disfrute a quienes no lo necesiten realmente.

En todo caso, el subsistema de pensiones no contributivas parece que debería estar rígidamente separado del subsistema de pensiones contributivas, y su administración encomendada a organismos diferentes. Su financiación se debería efectuar exclusivamente mediante transferencias estatales o de las comunidades autónomas, sin ninguna subsidiación implícita o explícita proveniente del subsistema de pensiones contributivas.

d) *Las pensiones complementarias*

El cuarto aspecto de la reforma quizá debiese consistir —como también se había indicado inicialmente— en la configuración adecuada de un sistema libre de prestaciones complementarias, articulado a través de fondos de pensiones gestionados privadamente, aunque sometidos a un riguroso control público para evitar posibles fraudes a sus partícipes o futuros beneficiarios, o la posible aplicación de criterios de selección adversa propios de la empresa privada. La reforma del IRPF que anteriormente se ha propuesto contiene los criterios para esta otra reforma, y su puesta en marcha debería permitir, en un plazo no muy largo, un tratamiento más amplio que el actual para las cantidades destinadas a financiar el sistema de pensiones complementarias.

e) *Las cotizaciones a la seguridad social*

Conforme a los propósitos que inicialmente se expusieron, las posibles reformas que acaban de exponerse dejan a las cotizaciones de la seguridad social propiamente dichas al servicio de un único objetivo: financiar el subsistema público de pensiones contributivas. En consecuencia, la reforma de las cotizaciones sociales tendría que responder a los criterios de tales reformas, y para ello habría de tomar en consideración tanto el hecho de haber quedado descargada de otras responsabilidades como las características del nuevo sistema de prestaciones contributivas. Lo primero implicaría seguramente una reducción apreciable en su cuantía actual, y lo segundo, el ajustarse más adecuadamente al carácter básico de las nuevas pensiones.

Una prestación de naturaleza básica no admite un amplio abanico para el importe efectivo de las pensiones, lo cual significa que, al cifrarse éstas en equivalencia a las cotizaciones efectuadas durante todo el período de afiliación, las bases para tales cotizaciones en el régimen general posiblemente no deberían exceder de tres o cuatro categorías como máximo. Los tipos tampoco deberían ser nominalmente muy elevados y el producto de los tipos por las bases tarifadas habría de resultar suficiente para atender cada año las pensiones que hubieran de satisfacerse —criterio de reparto— más un cierto fondo temporal de estabilización para evitar cambios anuales excesivos en tipos y bases, pero sin pretender con ese fondo compensar también los efectos de una demografía regresiva.

Conjuntamente con las cotizaciones sociales, pero como cantidades independientes calculadas

con arreglo a criterios bien distintos, que ya han sido expuestos más arriba, podrían abonarse asimismo las primas del servicio general de sanidad para los afiliados a la seguridad social.

4. Valoración de algunas de las propuestas de reforma tributaria

Las propuestas que se han expuesto anteriormente acerca de la posible reforma del IRPF han sido objeto de valoración, tomando para ello los datos correspondientes a la declaración del impuesto en los ejercicios 1992 y 1993 publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda (Ministerio de Economía y Hacienda, 1994b y 1995). Estos datos incluyen una distribución por tramos de renta de todos los parámetros significativos y necesarios para determinar la cuantía del impuesto.

El objetivo último de este mero ejercicio metodológico ha sido el de comprobar —en las condiciones más adversas posibles, pues los cálculos, como se expone seguidamente, se han efectuado bajo el principio de suma cero, es decir, bajo el criterio de mantenimiento de la recaudación actual— si resultaría factible llevar a término algunas de las propuestas que anteriormente se han formulado sin afectar sensiblemente a la recaudación del tributo y sin reducir su nivel de progresividad global, pero sin pretender que estos cálculos, quizá no demasiado precisos debido a la información global y no individualizada de que se ha dispuesto para su realización, pudiesen servir a otro propósito que el meramente metodológico y orientativo.

a) *Hipótesis iniciales*

Como acaba de indicarse, la primera hipótesis de que se ha

partido para la cuantificación de las propuestas anteriormente expuestas ha sido la de exigir el mantenimiento de la recaudación del impuesto, para lo que tales propuestas se han cuantificado de forma que permitiesen alcanzar un resultado recaudatorio final equivalente al efectivamente obtenido en 1992 y 1993, actuando con idénticas bases y parámetros para cada tramo de renta que los correspondientes a los realmente utilizados en esos ejercicios. Ello ha conducido, de forma inevitable, a un juego de suma cero desde el punto de vista redistributivo o, lo que es igual, a que lo que unos contribuyentes mejoren por aplicación de las referidas propuestas otros, inevitablemente, lo empeoren.

Es evidente que esta hipótesis no es, en absoluto, realista, ni tampoco nada favorable para una presentación y «venta» política de los resultados que se pretende alcanzar, porque, al aparecer perdedores en el juego, aflorarán casi automáticamente actitudes que se opongan a la reforma, cualquiera que sea la evaluación que ésta merezca desde el punto de vista de su equidad global. Es decir, si se admite como real un planteamiento de esta naturaleza, se corre el grave riesgo de que se acabe juzgando a la reforma en su conjunto sólo por los cambios negativos que, para unos niveles determinados de renta, puedan producirse a partir de la posición inicial vigente, sin prestar atención apenas a si la reforma mejora la progresividad global del impuesto y sin entender que en la realidad los hechos nunca se producirán así. Por el contrario, los cambios positivos —es decir, los cambios que produzcan ganancias a determinados grupos de contribuyentes respecto a su posición actual— apenas si serán políticamente valorados, especialmente si esos contribuyen-

tes no se encuentran en el estrato de rentas del votante mediano.

Esta forma de juzgar los resultados, valorando sólo determinados cambios a partir de la posición actualmente vigente —que se acepta sin más no sólo como norma adecuada de justicia, sino también como algo que se continuará repitiendo indefinidamente en el tiempo— constituye un punto de partida falso y especialmente duro para cualquier propuesta de reforma, pues siempre existirán ganadores y perdedores en toda modificación impositiva de cualquier signo si no se compensa a los perdedores mediante reducciones en la recaudación.

También aparecerán inevitablemente ganadores y perdedores si se supone que las recaudaciones no van a variar como consecuencia de los efectos combinados de todos los aspectos positivos de las reformas. Por ejemplo, cabe esperar que un aumento sustancial del ahorro derivado del nuevo sistema de incentivos impulse el crecimiento de la producción y, consecuentemente, las recaudaciones, o que éstas aumenten considerablemente por la mejora de la lucha contra el fraude o el mayor nivel de veracidad de las declaraciones voluntarias. Sin embargo, en el análisis se ha utilizado una hipótesis tan dura y poco realista como la hipótesis de suma cero en la recaudación porque es evidente que si bajo la misma resulta que los efectos redistributivos son soportables, la viabilidad de la reforma propuesta quedará demostrada.

La segunda hipótesis que se ha utilizado para la estimación es la de suponer en los cálculos que, conforme a las reglas actuales de imputación, quienes obtienen rentas dentro de la unidad contribuyente hacen ya declaraciones separadas por serles más beneficiosas, mientras que quienes

hoy, por el contrario, hacen declaración conjunta dentro de la unidad familiar no van a cambiar esta decisión en el futuro debido al nuevo sistema. Esta hipótesis quizá sea discutible, ya que el nuevo sistema podría empujar hacia la declaración individual a un cierto número de personas que hasta hoy han venido haciendo declaración conjunta, lo que, al alterar la estructura de bases y deducciones, reduciría su recaudación potencial por debajo de lo aquí estimado, obligando a disminuir la cuantía de las deducciones propuestas para mantener la suficiencia recaudatoria.

Sin embargo, aparte de que los cálculos para estimar el cambio desde declaraciones conjuntas a individuales inducido por la reforma sean de imposible realización con los datos globales de que se ha dispuesto hasta el momento, las personas que quizá pudieran verse inducidas a la declaración separada con el nuevo sistema, pese a no haberlo hecho con el sistema anterior, serían sólo aquellas situadas por debajo de una cifra próxima a los dos millones de pesetas de base previa a la deducción, lo cual reduce notablemente el colectivo objeto de análisis. Puede comprobarse que, para bases superiores a la indicada, la regulación actual es abiertamente desfavorable a la declaración conjunta, y hay que pensar que los contribuyentes en esa situación ya habrán optado por la declaración separada, figurando como contribuyentes individuales en los datos utilizados en esta valoración.

Ha de tenerse en cuenta también que los contribuyentes que cambien hacia la declaración individual habrán de ser integrantes de una unidad familiar —lo que descarta obviamente a los solteros con rentas inferiores a los dos millones— para la que en el nuevo sistema resulte cuota po-

sitiva en tributación conjunta, lo que elimina también a casi todos los que en declaración conjunta tengan bases previas a la deducción inferiores al millón de pesetas aproximadamente. Además, estas personas deberían estar en condiciones de distribuirse la renta conjunta conforme a las normas legales vigentes —lo que descarta los casos en que exista un sólo perceptor legal de renta en la unidad familiar— y, para adoptar racionalmente la decisión comentada, necesitarían también que de esa distribución resultase una base individual para cada cónyuge suficiente para que cada uno pudiera absorber en su declaración la mitad de las restantes deducciones a que tuviesen derecho como unidad familiar.

El número de personas que cumplen todos esos requisitos no parece que pueda ser muy elevado, pero es evidente que con una información más detallada que la que ofrecen las estadísticas oficiales sería posible calcular con mayor precisión la cuantía de las deducciones para mantener la suficiencia del impuesto.

La tercera hipótesis que se ha utilizado es la de suponer que la familia media declarante está constituida a estos efectos por una pareja en la que ambos trabajan, manteniendo 1,376 descendientes, 0,079 ascendientes con menos de 75 años y 0,067 ascendientes con más de 75 años, todos ellos con derecho a deducción. Esa pareja media declara una base imponible de 2.787.415 pesetas uno de ellos y de 1.672.448 pesetas el otro, lo que supone una base conjunta de 4.459.863 pesetas, que es la renta media tributable conforme a los datos ajustados de contabilidad nacional de ese ejercicio para una familia de tales características. De la renta tributable, el 76,54 por 100 procede del trabajo dependiente. Además, la pareja

deduce de la cuota del impuesto 25.780 pesetas por vivienda —la mitad cada uno de sus miembros— y dedican 14.385 pesetas cada uno a fondos de pensiones y 2.377 pesetas, también cada uno, al pago de pensiones por alimentación. Finalmente tienen derecho cada uno a 2.467 pesetas de deducción en cuota por sujeto pasivo mayor de 65 años. Hay que advertir de inmediato que, aunque todos estos datos pueden parecer muy extraños, corresponden realmente al valor medio que tomaron los parámetros mencionados en la declaración de 1993. Sobre ellos se ha elaborado el concepto de «familia media declarante», que servirá para valorar los efectos redistributivos de algunas hipótesis posteriores.

b) *Alternativas para las tarifas*

Bajo las hipótesis anteriores se han ensayado dos propuestas de tarifas alternativas: la propuesta de una tarifa lineal pura, con un único tipo de gravamen, que mantenga la recaudación actual, y la propuesta de una tarifa cuasilineal compuesta de varios tramos y tipos, que también mantenga la recaudación. La primera es la que debería considerarse como propuesta «definitiva», por entender que es la que debería finalmente aplicarse en el IRPF. La segunda —la tarifa cuasilineal— es una de las muchas soluciones de compromiso posibles, quizá admisible para una etapa inicial de la reforma, pero bajo condiciones que no pueden considerarse como las ideales respecto a los objetivos que se persiguen, por lo que se ha denominado propuesta «transitoria».

Es necesario advertir que lo esencial en el cálculo de las correspondientes tarifas ha sido establecer una deducción general por contribuyente que equivaliese a la cifra anual de salario mínimo interprofesional, al objeto de

que quedase bien patente que esa era la renta mínima protegida fiscalmente, es decir, la renta «ced». Posteriormente, se han ajustado al alza estos valores para que, pese a elegirse los tipos de gravamen de forma que resultasen cifras redondas, se mantuviese la recaudación en las dos primeras propuestas y no se produjesen aumentos en el gravamen para ningún contribuyente en la última.

• LA TARIFA LINEAL O DEFINITIVA

La propuesta que va a denominarse «propuesta definitiva» consistiría en establecer un único tipo de gravamen del 40 por 100, que se aplicaría a unas bases de las que se habrían deducido previamente 950.000 pesetas por contribuyente en concepto de deducción general, cantidad que supera ampliamente el salario mínimo interprofesional en 1992 y 1993 (22), y 300.000 pesetas por cada persona dependiente —cónyuge, ascendiente o descendiente—, así como otras 300.000 pesetas si el contribuyente tuviese una edad superior a los sesenta y cinco años.

Es muy importante advertir que las bases imposables han sido computadas deduciendo previamente un 10 por 100 de los rendimientos de trabajo dependiente declarados, como deducción especial por este concepto, sin límite alguno cuantitativo en el importe de la deducción. Por otra parte, se ha mantenido la deducción actual por vivienda en la cuota del impuesto.

Bajo estas hipótesis, se ha efectuado la estimación oportuna, obteniéndose una cifra de recaudación que para 1993 ha discrepado de la efectivamente obtenida en cantidades muy poco significativas en términos relativos, es decir, se ha alcanzado una práctica equivalencia recau-

datoria entre la propuesta «definitiva» y la estructura impositiva vigente para el ejercicio indicado.

El índice de progresividad global de esta propuesta sería del 39,23 por 100, lo que indica una progresividad claramente superior a la progresividad global de la tarifa y deducciones vigentes, que alcanzan un índice de tan solo el 34,44 por 100. Hay que advertir de nuevo que estos resultados se alcanzan bajo la hipótesis de suma cero en el juego redistributivo, y que no computan los posibles crecimientos en la recaudación —y, consecuentemente, las posibles compensaciones que podrían establecerse— por reducción del fraude y por el aumento de la capacidad recaudatoria del sistema en su conjunto, derivada de las mejores condiciones para la producción que la reforma supone. Esos posibles perdedores hipotéticos serían familias por encima de la media de renta y, en todo caso, el valor de lo pagado de más por esas familias afectadas negativamente por la reforma se situaría en casi todos los casos probablemente entre 1,4 y un 2,7 por 100 de su base imponible conjunta. Frente a ellos, los beneficiados por la reforma representarían más de dos tercios del censo actual de contribuyentes. Incluso en las duras condiciones que impone el criterio de suma cero, los impactos redistributivos parecen soportables debido al estrato afectado —familias con rentas por encima de la media— y a su no excesiva cuantía relativa.

• LA TARIFA CUASILINEAL O TRANSITORIA

Como posible alternativa, se ha ensayado también una tarifa de seis tramos, que va a denominarse propuesta «transitoria». Esta tarifa comenzaría con un tipo medio final del 20 por 100 para bases liquidables de entre cero y un

millón ochocientas mil pesetas, aumentando el tipo medio final en cinco puntos de porcentaje para cada tramo adicional de cuatrocientas mil pesetas, y finalizando con un tipo medio último de 45 por 100, aplicable a partir de los tres millones cuatrocientas mil pesetas. Los tipos marginales habrían de ser, lógicamente, más elevados que los medios indicados, pero como los tramos afectados no son muy distantes entre sí, las discrepancias no serían excesivas en todo caso.

La deducción por contribuyente también sería de 950.000 pesetas, como en el caso anterior, manteniéndose igualmente en los mismos niveles de la propuesta «definitiva» las deducciones en la base por personas dependientes, por contribuyente mayor de sesenta y cinco años y por rendimientos del trabajo dependiente. Una tarifa y unas deducciones como las indicadas habrían mantenido también —aunque un poco menos que la anterior— la equivalencia recaudatoria en 1993, por lo que, bajo la propuesta «transitoria», las cuotas globales también se situarían en valores relativamente próximos a los del sistema actual.

El índice de progresividad global se elevaría con esta propuesta al 47,14 por 100, lo que indicaría una progresividad más intensa que la alcanzada por la «propuesta definitiva», y muy superior a la obtenida por el sistema vigente. Hay que dar por reproducidas aquí las manifestaciones que ya se han hecho respecto a la dureza y falta de realismo que impone la hipótesis de suma nula en el juego redistributivo, pero se mantiene para comprobar si sus resultados, pese a su falta de realismo y dureza, también resultarían soportables.

La carga adicional de esta tarifa sobre las familias afectadas ne-

gativamente por la reforma sería, en este caso, algo más acentuada, elevándose muy probablemente hasta un 3,4 por 100 de las bases globales del estrato afectado en su conjunto. Sin embargo, para la «familia media declarante» el ahorro de cuotas con esta propuesta hubiese sido en 1993 de unas 190.000 pesetas, equivalente al 4,25 por 100 de su renta conjunta.

c) *Progresividad, efectos redistributivos y eficiencia*

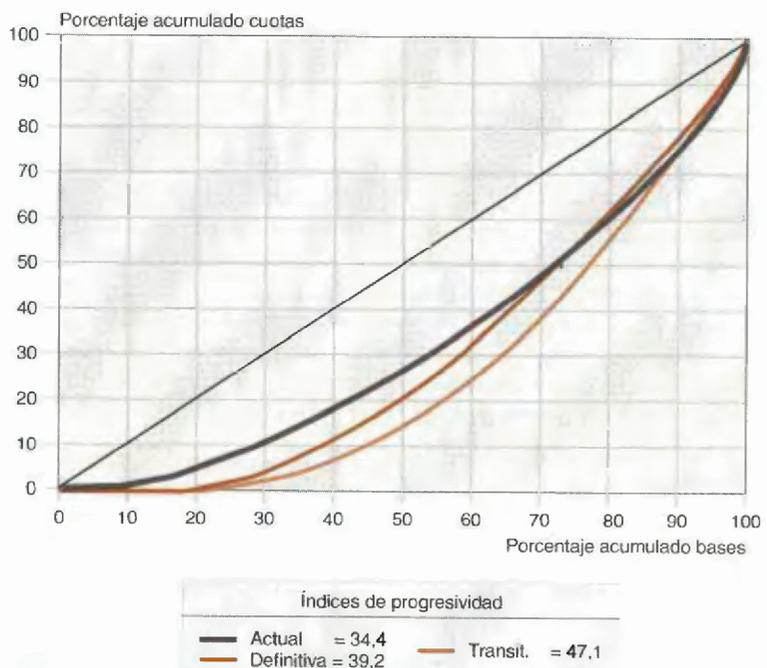
En el gráfico 1, pueden observarse las correspondientes curvas de Lorenz e índices de progresividad global entre la distribución de bases liquidables en accisas y la de cuotas globales en ordenadas, tanto para la situación actual como para las propuestas «definitiva» y «transitoria» anteriores, conforme a los datos de la

declaración correspondiente al ejercicio 1993.

Como es fácil de comprobar mediante el citado gráfico, un impuesto proporcional seguiría una distribución de bases y cuotas coincidente con la diagonal principal, mientras que un impuesto progresivo separaría su distribución por debajo de la referida diagonal. De ese modo, la línea de distribución de bases y cuotas se aproxima más al eje de accisas, separándose de la diagonal principal a medida que aumenta la progresividad global y resulta mayor su capacidad redistribuidora. Por el contrario, un impuesto regresivo presentaría una línea de distribución bases-cuotas situada por encima de la diagonal principal (23).

En el caso concreto de las propuestas analizadas, puede com-

GRÁFICO 1
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS.
PROGRESIVIDAD GLOBAL



probarse cómo la «transitoria» tiene una progresividad global apreciablemente más elevada que la «definitiva», y ambas, una mayor progresividad que la estructura del impuesto vigente. Resultaría posible, en consecuencia, alcanzar mayores grados de progresividad manteniendo la recaudación y, simultáneamente, simplificando el impuesto de modo muy apreciable si se aplicase la propuesta «transitoria» o la «definitiva». Además, el gráfico permite comprobar cómo reformas de características «ced» —concentración de efectos distributivos— aumentan siempre la progresividad global del impuesto, mejorando también su eficiencia, pues todas las propuestas analizadas establecen tipos marginales más reducidos que los vigentes, lo cual garantiza una mayor eficiencia en el tributo.

d) *Flexibilidad recaudatoria*

En cuanto a la flexibilidad o elasticidad-renta del nuevo impuesto, hay que señalar que, como es conocido, en un impuesto sobre la renta esa elasticidad puede ser aproximada a través del cociente entre tipo marginal y tipo medio. Pues bien, el tipo marginal ponderado por el peso relativo de cada tramo de renta fue el 31,40 por 100 conforme a la tarifa aplicable en 1993, mientras que el tipo medio efectivo fue el 15,75 por 100, por lo que la elasticidad-renta del impuesto vigente se situaba para ese ejercicio en 1,99. Respecto al nuevo sistema, valorado en la propuesta «definitiva», su tipo medio efectivo es sólo del 15,64 por 100 debido a las discrepancias que en la equivalencia recaudatoria pretendida origina el redondeo de las deducciones, pero el tipo marginal ponderado se elevaría al 37,35 por 100 de acuerdo con la tarifa propuesta, lo que significa una elasticidad-renta de 2,39. Valores si-

milares podrían encontrarse para la propuesta «transitoria».

Las cifras expuestas ponen de manifiesto que la reforma dotaría también de mayor flexibilidad al sistema, reforzando con ello su capacidad para aumentar la recaudación en una coyuntura expansiva. Tal extremo ha podido comprobarse, además, comparando al aumento de cuotas entre 1992 y 1993 efectivamente alcanzado y el que se hubiese producido de haberse aplicado la reforma. El análisis ha permitido comprobar que, como se había previsto por el cálculo de elasticidad, la cuota líquida total habría aumentado con la propuesta «transitoria» o con la propuesta «definitiva» más rápidamente de lo que efectivamente aumentó en la realidad.

La consecuencia de esa mayor flexibilidad desde el punto de vista recaudatorio es muy importante, pues si, por ejemplo, la propuesta «definitiva» se aplicase a las rentas ingresadas en 1996 bajo las hipótesis indicadas respecto a deducciones (24) y tipos, la recaudación del IRPF se elevaría probablemente un 6 por 100 por encima de la que efectivamente se obtendría para ese ejercicio con la estructura vigente en la actualidad. No parece ayuda despreciable en la situación de déficit por la que atraviesa el sector público español en estos momentos, especialmente si se considera que la recaudación del impuesto mencionado viene a suponer un 8,5 por 100 del PIB, por lo que el aumento de su recaudación podría significar casi 0,5 puntos del PIB en 1996.

e) *Algunas conclusiones*

La primera conclusión que se ha de obtener de este trabajo de valoración es que resulta posible eximir totalmente una renta equivalente al salario mínimo in-

terprofesional para todos los contribuyentes, reducir sustancialmente los tipos marginales de gravamen, cambiar la estructura del impuesto, mejorándola y simplificándola notablemente y, pese a ello, mantener la recaudación que venía alcanzándose con la estructura impositiva actual. Hay posibilidades técnicas para alcanzar tales resultados, como con el ejercicio metodológico anterior ha podido comprobarse.

La segunda conclusión es que tanto la propuesta «transitoria» como la «definitiva» aumentan la progresividad global del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Como muestra el gráfico de Lorenz que se ha expuesto anteriormente, cualquiera de esas dos propuestas aumenta también significativamente la progresividad global del impuesto frente a la que se obtiene con su regulación actual. La reforma del impuesto sobre la renta que aquí se propugna es, pues, notablemente más progresiva que el sistema vigente, y aprovecha en las dos propuestas citadas todas las ventajas de las políticas de concentración de efectos distributivos.

El gráfico y el índice de progresividad señalan claramente también que la propuesta «transitoria» es más progresiva globalmente que la «definitiva», por lo que, si a ello se le añade que resulta más próxima en su concepción y estilo a la estructura vigente, es posible que se aceptase más fácilmente que esta última. Sin embargo —y como puede también deducirse fácilmente del gráfico— esa propuesta «transitoria» necesariamente sometería a los contribuyentes a cambios mucho más importantes, en términos cuantitativos, que los de la propuesta «definitiva», por lo que es muy probable que acabase teniendo enemigos algo menos numerosos, pero mucho más afectados en términos relativos, que

en esta última. Además, corregiría peor los problemas de las rentas irregulares, de la acumulación de rentas y de la inflación y, al mantener un tipo marginal último apreciablemente más elevado, reduciría menos la ineficiencia del impuesto respecto al trabajo, al ahorro, a la inversión y a la asunción de riesgos. Y, por si fuese poco todo lo anterior, volvería a provocar una fuerte resistencia social cuando más adelante se intentase pasar a la solución «definitiva», pues ese nuevo paso de la reforma implicaría, de hecho, una marcha hacia posiciones globalmente más regresivas.

Por ello, la tercera conclusión que puede obtenerse es que si lo que se pretende es alcanzar los objetivos que se han venido propugnando en este trabajo con cambios distributivos que orienten hacia una mayor progresividad, pero que no sean excesivos por su cuantía, es muy posible que la mejor solución consista en establecer directamente la que se ha denominado propuesta «definitiva», sin etapas intermedias de carácter transitorio, pese al importante cambio que supone su adopción y a las dificultades que puede generar en un contexto en que las exigencias recaudatorias dificultan gravemente la aplicación de compensaciones en favor de los perdedores. Realmente no merecería demasiado la pena gastar esfuerzos en la solución «transitoria», pues resolvería poco y complicaría mucho.

Hay que insistir en que, incluso bajo la irreal y restrictiva hipótesis de resultados de suma nula, la propuesta «definitiva» genera mucho mayor número de ganadores con el cambio que de perdedores; que quienes ganan con esta propuesta perteneciendo, además, a niveles de renta inferiores son incomparablemente más numerosos que los que ganan perteneciendo a niveles de

renta más elevados y que lo que ganan globalmente los primeros es mucho más que lo que ganan, también globalmente, estos últimos. En todo caso, que lo que ganase o perdiese cualquier contribuyente concreto no sería mucho en relación con su base liquidable, pues para los que perdiesen no alcanzaría, en el peor de los casos individualmente considerados, al 4,6 por 100 y para el conjunto de hipotéticos perdedores esa pérdida sería inferior al 2,7 por 100 de la referida base.

Además, la propuesta «definitiva» resolvería prácticamente todos los problemas de acumulación e irregularidad de la renta, así como los planteados por la inflación sobre las tarifas, y conduciría a un impuesto mucho más neutral frente al trabajo, al ahorro, a la inversión y a la asunción de riesgos, por lo que facilitaría el crecimiento económico. Esto último, lógicamente, acabaría redundando en beneficio de todos y aumentaría el empleo de la población en paro.

La cuarta y última conclusión es que la propuesta «definitiva» generaría mayores ingresos en períodos de crecimiento económico que la estructura vigente, pues disfruta de un mayor grado de flexibilidad, lo cual no es despreciable cuando uno de los objetivos prioritarios del sector público es el de reducir sustancialmente su déficit actual.

Por ello, parece que la estructura que se ha analizado como propuesta «definitiva» constituye una solución más que aceptable a los graves problemas que hoy tiene planteados el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En todo caso, hay que reiterar, como ya se hizo al principio, que las conclusiones anteriores han de ser evaluadas más como el re-

sultado de un ejercicio puramente metodológico que como el producto de un estudio definitivo, debido a las características ya expuestas de la información que ha sido posible utilizar hasta el momento.

5. La aplicación de los impuestos y el cumplimiento tributario

Como se ha reiterado en muchas ocasiones, un sistema impositivo vale lo que la Administración tributaria encargada de su gestión. De ahí que, para que la reforma tenga éxito, resulte necesario acometer también una reforma de profundidad de la Administración encargada de gestionar los tributos, aunque esa reforma ya se ha iniciado en los últimos tiempos.

La coordinación entre reforma y Administración encargada de la gestión del sistema impositivo es el único camino para conseguir que la aplicación de los impuestos resulte efectiva y se mejore el cumplimiento tributario. A este respecto, no puede perderse de vista que los niveles de cumplimiento están ligados, básicamente, a tres diferentes tipos de factores (25):

- A que la relación entre bienes públicos e impuestos que los financian mantenga una cierta equivalencia. Esa equivalencia apunta hacia la necesidad, casi indispensable, de un relativo equilibrio entre impuestos satisfechos y nivel de servicios públicos recibidos por cada contribuyente en concreto.

- A que las normas tributarias se ajusten adecuadamente a la naturaleza económica de los hechos imposables que tratan de gravar, con la calidad técnica su-

ficiente para reducir al mínimo los conflictos de interpretación y las situaciones de fraude de la propia norma, pues sólo así resultará posible incidir sobre la auténtica capacidad de pago. El contribuyente debe ver efectivamente reflejados en las normas y, sobre todo, en su aplicación los auténticos hechos económicos por los que se postula la aplicación del tributo.

- A que la Administración tributaria cuente con recursos personales y materiales suficientes para gestionar los tributos y con un cuadro de sanciones apropiadas que, en todo caso, evite posibles efectos contrarios debido a su excesiva dureza formal. Es muy importante que esos recursos y procedimientos permitan una gestión totalmente automatizada de los impuestos.

Si estos tres componentes se combinan en las proporciones necesarias, es posible que los niveles de cumplimiento se eleven y la mejora del cuadro impositivo acabe convirtiéndose en una realidad. Por ello, partiendo de la hipótesis de que el gasto público se racionalice lo suficiente como para que los contribuyentes encuentren una más clara relación de equivalencia entre los servicios públicos que perciben y los impuestos que pagan, y que la reforma logre aproximar las definiciones y usos fiscales a lo que económicamente constituye auténtica capacidad de pago, la condición última para el éxito se reducirá a que la Administración consiga aplicar adecuadamente el sistema.

Todo esto seguramente exigirá de un uso más eficiente de los recursos de que se dispone, de una mayor cualificación de los funcionarios en el análisis económico, estadístico y contable —reduciendo la actual sobrecarga de formación jurídica, que quizá constituya más un factor de ge-

neración de polémicas ante los tribunales que instrumento apropiado para descubrir el fraude— y la continuación de las reformas de los procedimientos administrativos. Es posible que se piense que éstas son tareas simples, pero nuestra historia tributaria demuestra que en ellas residen las claves del éxito de cualquier reforma impositiva.

III. CONSIDERACIONES FINALES PARA UNA REFORMA FISCAL

El análisis que se acaba de exponer permite justificar la necesidad de una reforma del actual sistema fiscal español y presenta, al mismo tiempo, las líneas básicas a las que podría responder esta tarea. La reforma resulta necesaria para que el sistema fiscal pueda coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la política económica, e incluso para aumentar su capacidad recaudatoria dinámica, lo que tampoco debería olvidarse.

Pero, como la experiencia demuestra, cualquier proyecto de reforma tributaria —cualquier «oferta» de un programa de reforma fiscal— suele acabar generando una fuerte polémica en la que los intereses de los ciudadanos, de los grupos sectoriales, de los políticos, de los burócratas, e incluso de los organismos internacionales, empujan en direcciones muy diversas (26). Si quienes llevan el control del proyecto pierden de vista sus objetivos finales, corren el riesgo de acabar sucumbiendo a las muchas presiones que se originan y de introducir en el sistema una mezcla heterogénea de componentes que impidan su adecuada utilización. Evitar este riesgo sólo será posible si los objetivos de la reforma quedan bien definidos y plenamente asumidos antes de que se inicie su debate.

El modelo genérico al que debe responder la reforma tiene, por tanto, que estar bien diseñado cuando se someta a ese debate, pues sólo así será posible mantener su estructura básica. De ahí que resulte especialmente importante que la reforma se acometa mediante un proceso unitario, no fragmentada en diversas disposiciones puestas en marcha en momentos sucesivos, porque a través de su dilución en el tiempo se corre el grave riesgo de que se pierda la idea básica al servicio de la que se postuló inicialmente.

Y por ello resulta también muy necesario que la reforma consiga, antes incluso de su presentación formal en el Parlamento, un fuerte grado de consenso y aceptación por las diversas fuerzas políticas y sociales, pues sin esa aceptación resultará difícil lograr que llegue a buen fin.

Si ese conjunto de acciones acaba teniendo éxito, y la reforma, sin graves pérdidas en su trayectoria, termina por incorporarse al conjunto de normas vigentes, quedará aún otra tarea no menos importante y decisiva para el éxito final: su aceptación y aplicación eficiente por parte de la Administración tributaria.

Es evidente a estas alturas que este trabajo no ha pretendido más que provocar el inicio de ese necesario debate público acerca de una posible reforma tributaria y mostrar que un nuevo sistema fiscal, orientado conforme a los criterios aquí expuestos, podría ser claramente preferible al actual, pues, al permitir una asignación más eficiente de los recursos, unos mayores niveles de estabilidad y una mejora en la distribución de la renta y la riqueza, coadyuvaría notablemente a un crecimiento estable y sostenido de la economía española.

NOTAS

(*) El presente trabajo es el resumen de una investigación sobre nuestro sistema tributario, abierta desde hace años y nunca definitivamente cerrada por el autor. Ofrece una versión más amplia de un trabajo similar publicado a principios de 1995 en *Hacienda Pública Española*, n.º 1/1995. Un texto mecanografiado muy parecido a la versión actual estuvo ya disponible y fue objeto de muy amplia difusión entre los profesionales de la materia a finales de 1995, siendo incluso expuesto públicamente y debatido en diversos foros administrativos y universitarios, entre ellos la primera Asamblea de la Asociación Española de Economía Pública celebrada en marzo de 1996. Desde entonces hasta hoy ha sido objeto de alguna revisión adicional para incorporar las observaciones que se han formulado a las primitivas versiones y, desde luego, los cambios exigidos por haberse modificado la legislación vigente o por haberse incorporado al proyecto presupuestario de 1997 ciertas propuestas de reforma fiscal, en algunos casos parecidas y en otros distintas a las contenidas en este trabajo. El autor agradece muy sinceramente las observaciones recibidas, que le han ayudado notablemente en su tarea.

(1) Quizás haya que recordar a este respecto que la preocupación por la riqueza de las naciones fue no sólo el objetivo de A. SMITH, sino también el interés de los escritos de los mercantilistas en pleno siglo XVI, especialmente de nuestros autores de la Escuela de Salamanca. Cfr. con SCHUMPETER (1954), capítulo 3 y con GRICE-HUTCHINSON (1995), especialmente Cap. 5 «Economistas escolásticos y arbitristas en tierras de Castilla».

(2) Muchos de esos efectos son difíciles de probar mediante técnicas econométricas, que inevitablemente han de utilizar datos agregados, poco representativos en ocasiones de la conducta real de los sujetos afectados por los impuestos o que han de coincidir con una determinada reforma tributaria para valorar algún efecto concreto. De todas formas, algo más parece que se va logrando en los últimos tiempos. Cfr. con lo que se indica en nota 4.

(3) Resulta de interés a este respecto recordar que hasta 1978 España mantuvo un sistema de imposición directa basado en la imposición de producto, sistema que había abandonado Francia en 1917, y utilizaba un impuesto sobre ventas en cascada —el Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas— que había quedado obsoleto desde principios de la década de los sesenta, al extenderse en Europa el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). La reforma de 1977-1980 supuso, entre otras cosas, la puesta al día de nuestra estructura impositiva, lo cual a veces se valora hoy poco, porque tiende a olvidarse la situación pasada, pero que representó la culminación de un largo proceso iniciado con escasa fortuna casi un siglo antes.

(4) Recientemente, algunos trabajos han comenzado a explorar los efectos de la reforma fiscal de 1986 en los Estados Unidos, y parece que están encontrando algunas evidencias de interés sobre los negativos efectos de los altos tipos de gravamen sobre la oferta de trabajo y la realización de ganancias de capital, así como sobre la renta declarada. *Vid., a este respecto, M. FELDMAN (1995).*

Otros, por el contrario, sin negar esos negativos efectos, han venido considerando que no son muy importantes, como se manifiesta en SLEMROD (1994).

(5) Este conocido argumento fue inicialmente utilizado por Stuart Mill en defensa de la imposición sobre el gasto personal en lugar del impuesto sobre la renta.

(6) Se han encontrado por el autor significativas relaciones econométricas de signo negativo entre la tasa de variación del ahorro familiar y la tasa de variación de las recaudaciones del IRPF, así como relaciones positivas entre aquélla y la tasa de variación de las prestaciones sociales, tomando datos de las cuentas nacionales para el período 1981-1994.

(7) Merece señalarse que la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, en la tributación de los rendimientos de los fondos de inversión constituye, simplemente, la supresión de una exención tributaria total a favor de tales rendimientos —bien que sometida al requisito de la permanencia de la materialización generalmente por un largo período de tiempo— y su cambio por una tributación algo más reducida que la aplicable al resto de los ingresos. Ello significa un claro empeoramiento de las condiciones fiscales que venían aplicándose a la mayor parte de los rendimientos derivados de estas materializaciones del ahorro, pese a la falsa polémica política originada en torno a la posible regresividad de la medida. No debería tampoco perderse de vista que cuando el ahorro se materializa en un fondo de inversión, previamente ha debido tributar en el IRPF. Como bien conocen los expertos, los fondos de inversión no constituyen hoy el mejor procedimiento para proteger el ahorro, aunque atenúen algo la tributación de sus rendimientos acumulados.

(8) Desde luego, si se admite que los impuestos son el precio por los servicios que se reciben del sector público, es evidente que los ciudadanos podrían dedicar voluntariamente cualquier porcentaje de su renta —o, incluso, la totalidad de la misma— a la adquisición de servicios públicos, y que ese porcentaje, cualquiera que fuese su cuantía, habría de ser considerado como equitativo, siempre que la decisión a favor de los bienes y servicios públicos fuese totalmente libre. Sin embargo, cuando la elección individual libre respecto a gastos públicos e impuestos se sustituye por un elección adoptada conforme a las reglas del sistema democrático de representación política, el tema de que el impuesto sea un precio voluntariamente aceptado no puede aceptarse sin más, salvo que las decisiones sobre tipos marginales se tomen siguiendo la regla wickseliana de la unanimidad o se aligeren las conocidas exigencias de Arrow mediante hipótesis no siempre realistas.

(9) L. A. Karoly mantiene que, si bien los efectos de los impuestos sobre las decisiones de los consumidores, trabajadores, empresarios e inversores son más reducidos de lo que se venía pensando hasta ahora, el efecto redistribuidor de los sistemas tributarios actuales es también muy reducido. Se apoya, en algunos casos, en un trabajo de Gramlich y otros que cita. *Vid. el trabajo de Karoly, seguido de un interesante comentario de D. M. Cutler, en SLEMROD (1994).* Cutler manifiesta

que ese papel modesto que Karoly estima para la política fiscal de redistribución se refiere exclusivamente a las posibilidades de alterar sustancialmente mediante impuestos las rentas medias y altas, pero no a las capacidades redistributivas de una política fiscal orientada en favor de los más pobres. El tema tiene una enorme trascendencia, como más adelante se verá, y merece ser subrayado aquí, porque plantea lo que debe entenderse hoy como una orientación «eficiente» de las políticas de redistribución fiscal, rompiendo algunos de los tópicos más habituales y más demagógicamente utilizados hasta ahora.

(10) La mejor forma de obtener un índice sintético de la progresividad global de un tributo es utilizar el criterio de desigualdad de Gini en la distribución por tramos de las bases y las cuotas efectivas soportadas, como estableció por vez primera en 1975, y como ha sido propugnado también por Suits algún tiempo después. *Vid., a este respecto, LAGARES (1975) y Suits (1977).*

(11) El autor reconoce que se ha sentido atraído por la fundamentación de las que ha denominado políticas de concentración de efectos distributivos (políticas «ced») en los planteamientos que sobre la justicia hace RAWLS (1971). En el caso de impuestos lineales, quizás un tipo igual de gravamen para todos —un tipo único— podría encontrar apoyo en el primer principio de justicia propugnado por Rawls, al gravar de modo igual a todos los contribuyentes, mientras que la deducción en la base, que beneficia especialmente a los ciudadanos de renta más reducida, podría basarse en el segundo de tales principios (*op. cit.*, pág. 60). Quede aquí este tema sólo apuntado, pues su análisis excede del propósito de este trabajo.

(12) Esta complejidad y heterogeneidad de la llamada «base irregular» no se ha resuelto totalmente con la promulgación del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, pese a que los incrementos de valor quedan sometidos a un tipo único del 20 por 100. En algunos casos, es posible, incluso, que se haya complicado aún más el tratamiento de tales incrementos de valor, debido a la distinta consideración de las diversas situaciones transitorias y a la aplicación de correcciones monetarias.

(13) Al ser el valor patrimonial de una renta equivalente en términos económicos al valor actual de la misma, el ahorro que se materializa en una determinada colocación tiene como valor el de la corriente actualizada de ingresos esperados, por lo que, al eximirse de tributación a esta última, se está eximiendo, de hecho, al ahorro que la genera.

(14) En buena medida, el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, apunta en la dirección señalada, al gravar incrementos patrimoniales hasta ahora exentos, aunque al tipo único del 20 por 100.

(15) Las propuestas de tarifas lineales son muy numerosas en la literatura hacendística. Una de las mejor fundamentadas es la muy reciente de ATKINSON (1995), que combina esta propuesta con un impuesto negativo que garantice una renta mínima. Atkinson también se inclina por un tipo único del 40 por 100. Alemania acaba de anunciar que está preparando una reforma tributaria que reduce sustancialmente el número de tramos, y cuyo

tipo marginal máximo será también el 40 por 100. En España, se han realizado hace ya algún tiempo propuestas de tarifas cuasilineales o lineales. *Vid.*, a este respecto, LAGARES (1982, pág. 299), LAGARES (1987) y FUENTES QUINTANA (1987).

(16) Gravar el patrimonio a costes históricos no constituye ninguna propuesta nueva, ni tampoco un grave problema recaudatorio, como puede comprobarse en LAGARES (1972, página 40).

(17) Este último aspecto ha de considerarse de gran importancia para lograr un sistema fiscal más eficiente. En tanto actualmente el ocio es una alternativa no gravada frente al trabajo, el sistema discrimina contra este último, con todas sus negativas consecuencias. Por ello, ante la dificultad de gravar el ocio, quizás una solución pueda consistir en gravar los bienes que se consumen conjuntamente con el ocio, tales como viajes de turismo, estancias en hoteles por motivos no directamente productivos, consumo de artículos deportivos y un largo etcétera que debería ser cuidadosamente evaluado, aunque no se ocultan los posibles inconvenientes y las reticencias sociales que despertarían impuestos de esta naturaleza.

(18) *Vid.* art. 43.

(19) Las actuales cotizaciones sociales separan, dentro del denominado régimen general, las exigibles por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de las contingencias comunes. Sin embargo, no diferencian dentro de estas últimas entre aportaciones por servicios sanitarios y aportaciones para los restantes riesgos cubiertos por el sistema de seguridad social.

(20) *Vid.* SMITH (1776). Libro V, Capítulo II, Parte II, Artículo IV, Impuestos sobre artículos de consumo, pág. 769.

(21) *Vid.*, entre otros, el trabajo de Eugenio DOMINGO en la revista *Economistas*, n.º 68.

(22) En 1992, el salario mínimo interprofesional se cifraba en 787.920 pesetas anuales, y en 1993, en 819.420 pesetas. Para 1996, este salario ha sido establecido en 908.880 pesetas anuales. La deducción propuesta resulta, pues, superior al salario mínimo interprofesional en un 21 por 100 en 1992,

en un 16 por 100 en 1993 y en un 5 por 100 en 1996.

(23) Una exposición más amplia del significado de este índice puede encontrarse en LAGARES (1975).

(24) No debería olvidarse a este respecto que en 1996 la deducción global de 950.000 pesetas todavía sería superior en un 5 por 100 al salario mínimo interprofesional en este ejercicio.

(25) Una descripción más detallada de estos factores y de las políticas necesarias para su adecuado tratamiento se encuentra en LAGARES (1994).

(26) La teoría de la reforma fiscal ha sido desarrollada por diversos autores, pero es de especial interés el análisis que se contiene en FUENTES QUINTANA (1983).

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, A. B. (1995). *Public economics in action. The basic income/flat tax proposal*. Clarendon Press, Oxford.

FELDSTEIN, M. (1995). «Behavioral responses to tax rates: Evidence from the Tax Reform Act of 1986». *American Economic Review. Papers and Proceedings*, Annual Meeting of the American Economic Association, 1995, mayo.

FUENTES QUINTANA, E. (1983). «Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española». Publicado en ANES, G., y otros (eds.), *Historia económica y pensamiento social*, Alianza Universidad, Madrid.

— (1987). «El impuesto lineal: una opción fiscal diferente», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 30/31, Madrid.

GRICE-HUTCHINSON, M. (1995). *Ensayos sobre el pensamiento económico en España*, Alianza Universidad, Madrid.

LAGARES CALVO, M. J. (1972). «El impuesto sobre el patrimonio neto: características y funciones en un sistema tributario moderno», estudio introductorio contenido en *El Impuesto sobre el Patrimonio*, Instituto de

Estudios Fiscales. Colección de Libros de Bolsillo, Madrid.

— (1975). «La distribución de la carga tributaria en España: algunos aspectos de interés para la política fiscal», *Hacienda Pública Española*, n.º 33.

— (1982). *Déficit público y crisis económica*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

— (1987). «Tareas para la política fiscal en España», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 30/31, Madrid.

— (1994). «Hacia un planteamiento más general de la teoría del fraude fiscal», *Hacienda Pública Española*, Madrid, número 129-2.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1994a). «Unidad especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude. Informe», Madrid.

— (1994b y 1995). *Memoria de la Administración Tributaria*, ejercicios 1993 y 1994. Madrid.

OCDE (1995). *Revenue Statistics*, Paris.

RAWLS, John (1971). *A theory of justice*, Clarendon Press, Oxford. Existe versión al castellano publicada bajo el título *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1979.

SCHUMPETER, J. A. (1954). *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, Cambridge, Mass. Traducción española bajo el título *Historia del análisis económico*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971.

SLEMROD, J. B. (1994). *Tax progressivity and income inequality*, Cambridge University Press, Cambridge (USA).

SMITH, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, Strahan and Cadell, Londres. Traducción al castellano de la edición de Edwin Cannan de 1904 por Gabriel FRANCO, bajo el título *La riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.

SUITS, D. B. (1977). «Measurement of tax progressivity», *American Economic Review*, septiembre.

Resumen

En este trabajo se analizan los motivos que justifican una reforma del actual sistema tributario español, se establecen los objetivos que debería perseguir la referida reforma y, finalmente, se describen las líneas básicas de su contenido, valorándose algunos de los efectos redistributivos que originaría su implantación. La reforma viene exigida porque, en primer lugar, el sistema tributario actual no constituye un instrumento adecuado para alcanzar los objetivos de la política económica. En segundo término, porque el sistema actual acumula un conjunto importante de defectos, uno de los cuales es su bajo nivel de cumplimiento voluntario, lo que se traduce en elevadas tasas de evasión impositiva. Además, el actual sistema tributario no se ajusta adecuadamente a la nueva estructura descentralizada de la Hacienda española. Finalmente, porque las nuevas reformas fiscales que están empezando a aplicarse, tanto en Europa como en otras partes del mundo, hacen necesario el cambio fiscal en España. Partiendo de estas consideraciones, el trabajo analiza detalladamente cuáles son las líneas directrices que, a juicio del autor, deberían integrar una nueva reforma tributaria.

Palabras clave: economía pública, imposición y subsidios, ingresos personales y otros impuestos, impuestos sobre los negocios.

Abstract

This work analyses the reasons which justify a reform of the present tax system in Spain, it establishes the objectives which the mentioned reform should aim at and, finally, it outlines its content, assessing some of the redistributive effects of its introduction. The reform is needed; firstly, because the present tax system is not a suitable tool to reach the economic policy objectives. Secondly, because the present system has a collection of important defects, one of which is its low level of voluntary compliance, which results in high rates of tax evasion. Furthermore, the present tax system does not fit the current decentralized structure of Spain's finance. Finally, because the new tax reforms which are beginning to be introduced in Europe as in other parts of the world, make the tax reform necessary in Spain. Taking these factors in consideration, this paper analyses in depth the main guidelines which, according to the author, should be present in a new tax reform.

Key words: public economics, taxation and subsidies, efficiency, optimal taxation, personal income and other nonbusiness taxes, business taxes.

JEL classification: H20, H21, H24, H25, H29.