

# REFORMAS PENDIENTES EN EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

Manuel LAGARES

**E**XPONER una opinión personal —y quizá polémica— sobre las reformas aún pendientes en el sistema fiscal español obliga a analizar, en primer término, el contexto en que puede producirse esa reforma para después delimitar sus objetivos, pues no tendría demasiado sentido plantear cambios tributarios sin tener en cuenta el ámbito en que éstos han de producirse y, sobre todo, los objetivos a que deberían servir.

Este será, en consecuencia, el esquema al que responderá este trabajo, que comienza con una descripción del contexto intelectual y económico en que habrá de incardinarse esta reforma para continuar, seguidamente, con una descripción de los objetivos que se deberían alcanzar con la misma. El trabajo se cierra con una descripción de las líneas básicas que quizá deberían seguirse en la reforma de las principales figuras del sistema impositivo español.

## I. CONTEXTO DE UNA POSIBLE REFORMA FISCAL

Dos son, al menos, las razones que inducen a apreciar la posible necesidad de una reforma en el sistema impositivo español. La primera, que los importantes cambios que se han producido en las ideas fiscales y en los sistemas tributarios de la mayoría de los países están influyendo poderosamente en las exigencias que hoy se plantean

a la hora de diseñar un sistema tributario moderno. La segunda, que los cambios sobrevenidos en el entorno económico, especialmente a consecuencia de la globalización, están afectando muy intensamente a las características de los sistemas tributarios, por lo que las exigencias que plantean esos cambios habrán de tenerse también en cuenta en esta reflexión acerca del sistema tributario español y de su reforma.

De ahí que seguidamente se efectúen algunas reflexiones sobre cómo los cambios en las ideas sobre fiscalidad y en la situación económica afectan a los sistemas tributarios y cómo esos cambios condicionan sustancialmente cualquier reforma de la imposición en España.

### 1. Principales cambios en las ideas y en los sistemas fiscales

Cualquiera que se aproxime a lo que constituye la historia fiscal de los principales países occidentales a lo largo del siglo recién terminado podrá observar, sin excesivas dificultades, que en los últimos ciento cincuenta años se han venido produciendo cambios importantes en los principios que vienen gobernando la imposición al menos desde la época de Adam Smith y en lo que constituye la propia estructura impositiva de tales países. Por ello, quizá resulte necesaria una breve referencia a cuáles son tales cambios y lo que significan a la hora de orientar una posible reforma tributaria.

#### a) *Cambios en la valoración de algunos principios de la imposición*

Si se observa el pensamiento sobre Hacienda Pública desde mitad del siglo XIX hasta casi la primera mitad del siglo XX, fácilmente se comprueba el ascenso fulgurante del principio de equidad como criterio básico para la orientación de cualquier reforma tributaria. Ese ascenso se ha debido en esos años a la acción de tres importantes motores, cuyo impulso elevó durante ese periodo el principio de equidad al papel de ingrediente esencial y casi único de cualquier reforma tributaria, hasta el punto de acabar casi desbancando al otro de los criterios esenciales en la orientación de cualquier sistema impositivo: el principio de eficiencia.

El primer motor que impulsó el ascenso del principio de equidad lo constituyó el abandono de la idea impuesto-precio, que sirvió inicialmente de fundamento a la equidad en la imposición. Ese motor fue sin duda el primero en entrar en funcionamiento y, aunque su puesta a punto se hizo ya por Bentham (1780) (1), su puesta en marcha se inicia a mitad del siglo XIX cuando, gracias sobre todo a Stuart Mill (1848) (2), la idea de asentar los impuestos sobre la capacidad de pago como criterio para medir el sacrificio que representaban para cada ciudadano, en lugar de sobre el beneficio o utilidad generada por los servicios públicos, tomó mayor cuerpo en el ámbito de la Hacienda Pública.

El segundo motor del fulgurante ascenso de la idea de equidad como norte de cualquier reforma tributaria fue, sin duda, la aceptación del decrecimiento de la utilidad marginal de la renta y de la posibilidad de comparar la utilidad de diferentes personas. Todo ello permitió justificar la progresividad

impositiva sobre bases aparentemente sólidas, dando origen a las teorías de igualdad en el sacrificio como fundamento de esa progresividad (3).

Es evidente que el tercer motor que impulsó el ascenso del principio de equidad no fue otro que el de las ideologías igualitarias, que se desarrollaron con fuerza a partir de las últimas décadas del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. Amparada en esas ideologías, la progresividad impositiva se entendió como instrumento para alcanzar una sociedad más igual a través de una importante redistribución de la renta y de la riqueza.

Sin embargo, esas ideas se han modificado sustancialmente a partir de los años setenta del pasado siglo XX. La fuerte desaceleración del crecimiento que entonces se produjo, como consecuencia de la crisis originada por los aumentos en los precios del petróleo y de otras materias primas, supuso una fuerte recuperación del principio de eficiencia en la fundamentación de los sistemas tributarios. Esa recuperación tuvo, sin duda, un origen en la crisis citada, pero encontró su impulso básico en otros tres motores bien distintos de los que sirvieron de impulso al principio de equidad varias décadas antes.

El primero de esos motores estuvo representado por los avances que se habían venido produciendo en el pensamiento económico a partir de principios del siglo XX, pero especialmente en los años treinta y cuarenta, cambios que concluyeron con la imposibilidad de la medición cardinal de la utilidad y de las comparaciones entre las experimentadas por distintos individuos (4). A partir de esos años la progresividad impositiva no encontró otro fundamento que el que le siguieron propor-

cionando las ideologías sociales igualitarias (5).

El segundo motor que impulsó la recuperación del principio de eficiencia estuvo representado por la extensión de la teoría del mercado a la actuación del sector público. Como Samuelson (1954) sintetizó magistralmente, los bienes y servicios públicos responden a necesidades de naturaleza puramente privada, aunque tales necesidades hayan de ser atendidas con bienes de oferta conjunta y que impiden o dificultan la exclusión mediante precio (6). Al fundamentarse la asignación de bienes públicos sobre el criterio de optimalidad paretiana, como en el caso de los bienes privados, el principio de eficiencia ganó terreno, restando fuerza al principio de equidad como base exclusiva de la distribución de los tributos.

Por último, a principios de la década de los setenta, se produjo también un nuevo cambio de importancia en el mundo de las ideas que habría de tener grandes repercusiones en el ámbito de la Hacienda Pública: la aparición de la teoría de la justicia de Rawls (1972), que se aleja del concepto de justicia como igualdad para, por el contrario, considerar la justicia como pura imparcialidad. Lo cual restó fuerza también a las ideologías redistributivas, que tomaban como objetivo último el alcanzar una igualdad completa en la sociedad.

De ahí que la situación a principios del siglo XXI no sea la que se ofrecía a finales de los dos primeros tercios del XX. En primer término, la apetencia por el desarrollo económico como medio de lograr mejores niveles de bienestar material ha vuelto a aflorar con fuerza en la conciencia de las sociedades actuales, después de unas décadas en que su

búsqueda pareció estar mal vista desde muchos planteamientos ideológicos.

En segundo lugar el principio de eficiencia como fundamento y orientación de cualquier estructura impositiva ha ganado también mucho terreno, conduciendo gradualmente hacia una mayor valoración de fórmulas impositivas que no perjudiquen las posibilidades de aumentar el bienestar de los ciudadanos y, señaladamente, del crecimiento de la producción en que se asienta ese aumento del bienestar. La pujanza de la moderna teoría de la imposición óptima constituye el mejor respaldo de esta situación.

Finalmente, el principio de equidad en la distribución de los servicios públicos y de los impuestos que los financian ha ido enfocándose gradualmente hacia aspectos mucho más operativos que los planteados a finales del siglo XIX, tomando hoy como objetivo principal la lucha contra la pobreza en lugar de aspirar a la rápida consecución de una sociedad igualitaria. Lo cual ha conducido a la articulación de políticas redistributivas que, partiendo de una consideración conjunta y coordinada de los diversos instrumentos del gasto y de la imposición, están tratando de concentrar prioritariamente sus efectos sobre los segmentos de la población de bajo nivel de renta o con especiales circunstancias de marginalidad (7).

#### b) *Cambios en los sistemas impositivos*

Los cambios que se han ido produciendo en las estructuras tributarias a lo largo del siglo XX han sido también de gran importancia. Puede decirse que es en ese siglo cuando se consolida y generaliza el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que, aunque aparece en el Rei-

no Unido de la mano de William Pitt a finales del siglo XVIII, no toma una forma más parecida a la actual hasta el último tercio del siglo XIX, en que Bismark lo pone en camino de convertirse en el impuesto sintético que hoy conocemos.

La evolución del impuesto sobre la renta de las personas físicas a lo largo del siglo XX ha sido gradual, pero ininterrumpida. Puede decirse que al finalizar la II Guerra Mundial casi todos los países que hoy integran el conjunto de las naciones económicamente más avanzadas poseían ya, quizá con la sola excepción de España y algún otro país próximo, un impuesto de esta naturaleza convertido en protagonista de su recaudación. La fuerte expansión de esta figura en la década de los años cincuenta y sesenta, y la inclusión entre sus contribuyentes de la inmensa mayoría de la población, hizo difuminar bastante su imagen de tributo clasista y limitado, como correspondía a su papel de palanca redistributiva para el cambio social con que inicialmente fue concebido.

También se produce en el siglo XX la consolidación de los tributos empresariales. El Impuesto sobre Sociedades, que aparece en la primera década del siglo en los Estados Unidos, como respuesta a la imposibilidad constitucional de establecer un impuesto sobre la renta personal, es introducido en España con prontitud por la Ley de abril de 1920, tomando como base la vieja Tarifa III de Utilidades de Raimundo Fernández Villaverde, gracias a los esfuerzos del profesor Flores de Lemus. Pero el siglo XX ha asistido no sólo a la implantación y consolidación de los impuestos sobre sociedades, sino además a la extensión de los sistemas de cotizaciones sociales en casi todos los países avanzados.

Sin embargo, quizá el cambio más espectacular en la estructura tributaria se haya producido en la segunda mitad del siglo XX, con la aparición del Impuesto sobre el Valor Añadido, invención franco-alemana originada por la mezcla de las ideas de Von Siemens con la capacidad operativa de Maurice Lauré (8). Este impuesto ha cambiado radicalmente, sin duda, la imposición sobre ventas que, hasta entonces, se había fundamentado casi siempre en la vieja idea de la alcabala castellana, bajo la forma de impuesto general múltiple sobre las ventas.

Para completar este panorama, no puede tampoco perderse de vista la fuerte revalorización que en las últimas décadas del siglo XX han experimentado los impuestos especiales. Esa revalorización encuentra sus raíces en la teoría de la imposición óptima —es decir, de la imposición eficiente— que resulta consecuencia de la aplicación de los criterios de mercado a la actividad del sector público.

## **2. Cambios en el entorno económico**

Si de alguna forma han de seleccionarse cuáles son los principales cambios que se han producido en la situación económica a lo largo del siglo XX que hayan tenido importantes repercusiones en la configuración de la estructura tributaria, estos cambios deberán centrarse en el análisis de la variación de los niveles de vida durante todo ese siglo, en el fuerte crecimiento experimentado por el sector público hasta el final de la década de los setenta y en el fenómeno de la globalización económica, que comienza a extenderse con rapidez a partir de los años ochenta.

La referencia a los dos primeros será muy breve para insistir especialmente en el último, que es, probablemente, el que mayores consecuencias está teniendo hoy en el diseño de los sistemas tributarios, y el que posiblemente implique una mayor revolución en la concepción tradicional de los impuestos como instrumentos al servicio de la equidad y de la eficiencia.

### *a) Mayores niveles de bienestar*

No cabe duda de que el siglo XX ha representado, pese a todas las desgracias que en él se han sucedido, uno de los escalones más importantes en el progreso de la humanidad. Desde el punto de vista de la población mundial, ésta se ha más que triplicado a lo largo de los últimos cien años, gracias a los mayores niveles de sanidad y a la mejora de la alimentación derivada del progreso técnico. En el caso concreto de España, nuestro país ha pasado de los 18 millones y medio de habitantes con que inició el siglo XX a los casi 40 con los que se enfrenta al nuevo siglo.

Desde el punto de vista de la producción, los cambios han sido espectaculares en todo el mundo, hasta el punto de que nunca la humanidad había experimentado en una centuria un salto en sus disponibilidades de bienes materiales como el que ha dado a lo largo del siglo XX (9). Para cuantificar de algún modo esta situación en términos más próximos hay que referirse de nuevo a España: en pesetas actuales, el nivel de producción por habitante en España apenas si llegaba a 270.000 ptas. a principios de siglo, con una media de 739 pesetas de hoy por habitante y día, para cerrar la centuria con más de 2.500.000 pesetas de producción por habitante, lo cual representa unas 6.850 pe-

setas actuales por habitante y día. A lo largo del siglo XX se ha multiplicado, pues, por más de nueve la producción española por habitante en pesetas de hoy, pese a que la población del país se ha multiplicado por algo más de 2,16 en ese mismo periodo. En consecuencia, la producción total española se ha multiplicado por veinte en el último siglo, es decir, que ha crecido a un ritmo equivalente al de una tasa real acumulativa superior al 3 por 100 anual a lo largo de los cien últimos años.

Sin embargo, el crecimiento de la producción en España se situó en el 1,8 por 100 acumulativo anual en los primeros sesenta años del siglo XX, mientras que se ha elevado al 4,7 por 100 en los años restantes de ese siglo, lo cual prueba la fuerte aceleración del crecimiento en las últimas décadas, pese a la existencia de importantes fluctuaciones durante las mismas.

Las consecuencias para los sistemas fiscales de un cambio tan acentuado en los niveles de bienestar material son múltiples. Por una parte, mayores niveles de bienestar representan mayores posibilidades de extender la tributación efectiva a zonas más amplias de la población, pues más serán los habitantes que superen los límites de la pobreza. Por otra, los mayores niveles de bienestar implican también mayores posibilidades de utilizar tributos más racionales y mejor controlados, pues mayor será el número de individuos que obtengan sus rentas en forma monetaria a través del mercado, que estén habituados a su cálculo, que utilicen el dinero y los modernos medios de pago en sus transacciones y que no cubran sus necesidades mediante el autoconsumo. Todo lo cual permite el uso de instrumentos fiscales más modernos y fáciles de controlar.

#### b) *Fuerte expansión del sector público*

El segundo factor que caracteriza al siglo XX, desde el punto de vista de la Hacienda Pública, es el crecimiento espectacular del sector público. La vieja intuición de Wagner (10) de que el avance de la civilización implicaría un fuerte crecimiento del sector público parece haberse producido realmente, pues en todo el mundo occidental el sector público ha pasado de representar entre un 5 y un 10 por 100 del PIB a principios del siglo XX a situarse entre el 40 y el 50 por 100 de la producción a finales de esa centuria.

En el caso concreto de España, nuestro sector público representaba a principios del siglo XX un 8,6 por 100 del PIB, mientras que en 1999 se situaba en las proximidades del 42 por 100 respecto a esa magnitud, (11), aunque hubo momentos (1993) en que alcanzó hasta el 49,8 por 100 del PIB. Es evidente que este crecimiento del sector público respecto a la producción, junto a los nuevos niveles de vida de la población española, han influido profundamente en la composición de la estructura impositiva y en los criterios que orientan su funcionamiento.

La expansión del sector público ha venido introduciendo presiones adicionales sobre el sistema tributario en décadas anteriores. Sin embargo, no tiene por qué ocurrir así en el futuro, y de ello es buena prueba el que casi todos los países de nuestro entorno hayan disminuido el tamaño relativo de su sector público en los últimos años. Como Musgrave (1970) ha señalado, una sociedad desarrollada experimenta necesidades sociales bien diferentes de las propias de una sociedad en las primeras etapas del desarrollo, y ello permite pronosticar que los altos

niveles que ha alcanzado el sector público respecto a la producción nacional no necesariamente tienen que repetirse, ni siquiera mantenerse, en el futuro. Lo cual concede mayores grados de libertad a una reforma tributaria que no necesariamente ha de verse constreñida por la presión de un gasto público en aumento respecto al producto interior bruto.

#### c) *La globalización y sus consecuencias fiscales*

Pero si, en lugar de mirar hacia atrás, se dirige la vista más hacia el presente y hacia el futuro inmediato, quizá sea la globalización de la actividad económica el fenómeno que esté produciendo los cambios más sustanciales en los sistemas tributarios durante los últimos años y el que condicione de forma más directa las reformas impositivas en estos tiempos. Por ello merece una mayor atención.

La globalización económica es uno de esos conceptos de los que el lenguaje habitual hace uso frecuente, aunque con escasa precisión acerca de su auténtico significado. Así, cuando se habla de ella, lo más frecuente es que por globalización se entienda algo similar a la internacionalización de la economía o a la existencia de un mayor grado de interdependencia entre las diferentes economías nacionales. Desde luego, esas ideas son válidas como una primera aproximación al concepto de globalización, pero no reflejan el sentido más profundo de lo que hoy cabe entender por globalización económica.

Para precisar ese concepto, quizá lo primero que haya de tenerse en cuenta sea que la globalización, como señala Reinicke (1998), no es tanto el producto de la acción de los gobiernos como el resultado de las decisiones de de-

terminadas empresas. La globalización, pese a sus más visibles apariencias, es un fenómeno básicamente microeconómico que se origina y extiende a medida que determinadas empresas se convierten en transnacionales, es decir, en empresas que organizan su estructura, aprovisionamientos, producción, ventas y financiación en espacios que superan el ámbito puramente nacional. La razón que impulsa ese cambio en la organización de las empresas no es otra que la de aprovechar las ventajas que ofrecen tanto las diferencias de costes en los *inputs*, incluidos los fiscales, como la desregulación de determinadas actividades, la reducción de barreras arancelarias, la mayor libertad de movimiento de capitales y la interconexión entre los mercados. La globalización se asienta, obviamente, en esos hechos, pero se origina en el interior de las empresas, cuando éstas deciden organizar la cadena de sus actividades dividiéndola entre distintos espacios nacionales para aprovechar así las ventajas que cada uno de ellos ofrece.

Es importante apreciar que el concepto de globalización no se fundamenta en lo que puede denominarse «empresa multidoméstica», sino en la división, en ámbitos nacionales distintos, de la cadena total de valor añadido de una determinada empresa, como indica Krugman (1995). Así, mientras la empresa multidoméstica es la que sirve diversos mercados nacionales mediante una actividad completa y cerrada en esos mercados que, además, es independiente en cada uno de ellos, la globalización de la actividad empresarial implica una división del trabajo en ámbitos nacionales distintos que se aplica a un proceso de producción de la empresa contemplado como único. Es decir, la globalización exige de la empresa transnacional.

La importancia que está adquiriendo hoy la globalización es extraordinaria, cualesquiera sean los indicadores que se utilicen para medirla, y sus causas muy variadas. La primera, consecuencia de la naturaleza claramente empresarial del proceso de globalización se encuentra en los avances tecnológicos, que han disminuido sustancialmente el coste de los transportes y comunicaciones, reduciendo drásticamente el tiempo y el espacio. La segunda se halla en la existencia de mercados fuertemente interconectados en el ámbito mundial, en los que el arbitraje conduce a la igualación de los precios en un tiempo muy breve. Finalmente, la tercera de esas causas se deriva de la existencia de políticas que han introducido la desregulación de la actividad económica y liberalizado los movimientos de capitales, bienes y servicios, aunque esa liberalización no haya alcanzado aún con igual intensidad al trabajo.

Las consecuencias de la globalización también son muy variadas. La primera de ellas es, desde luego, la de un considerable aumento de la producción mundial, aumento que no se habría producido sin la aparición de este fenómeno. La segunda es la generación de fuertes efectos de reasignación derivados de la necesidad de dismantelar sectores productivos enteros en algunos países, para que esas actividades se lleven a término en otros, donde los costes resultan más reducidos. La tercera y última consecuencia de este fenómeno es la de que sus efectos se difunden con rapidez por todo el mundo, lo cual hace que crisis nacidas en un extremo del planeta puedan afectar casi de forma inmediata a economías muy distantes. Pero también esta última característica hace prever con esperanza que una economía globalizada corregirá más rápi-

damente también sus desequilibrios, evitando la persistencia de las situaciones de crisis.

Como acaba de verse, la globalización supone libertad de movimiento de capitales y de bienes y servicios, y esa libertad de movimientos tiene inevitablemente consecuencias fiscales muy claras. En primer término, factores de producción pertenecientes a personas sometidas a una determinada soberanía fiscal actuarán en el territorio de otras soberanías fiscales generando bienes y servicios diversos, lo que planteará problemas en cuanto a la soberanía a la que corresponde el gravamen sobre los rendimientos correspondientes o sobre los bienes y servicios producidos. En segundo lugar, también se plantearán problemas en cuanto a la localización de factores y actividades, pues los factores que puedan moverse libremente entre países acabarán localizándose en aquel en que, a igualdad de rendimientos brutos, la carga fiscal sea más reducida. Finalmente, aquellos factores que tengan una movilidad limitada o nula quedarán expuestos a la posibilidad de soportar cargas fiscales que difieran notablemente de un país a otro, sin que puedan evitarlo mediante un cambio masivo en su localización.

La asignación de factores, bienes y servicios entre países quedará, en consecuencia, claramente influida por las variables fiscales, hasta el punto de que los países que mantengan cargas fiscales que generen diferencias negativas en la productividad neta de los factores con alto grado de movilidad verán cómo éstos se desplazan hacia otros países con cargas fiscales menos elevadas o rendimientos brutos más cuantiosos. Es evidente que en tales condiciones esos países tendrán grandes dificultades para alcanzar un crecimiento sostenido.

nido de su producción o para mantener altas tasas de empleo, pues las empresas tratarán de elegir, en igualdad de las restantes condiciones, aquella ubicación que fiscalmente les resulte más beneficiosa. Incluso llegarán a fragmentar internacionalmente su cadena de valor, buscando para cada etapa de ésta aquella localización en la que los costes resulten más reducidos, incluidos entre tales costes los de naturaleza fiscal. Ésta es, precisamente, la estrategia de las empresas transnacionales.

Las consecuencias fiscales de la globalización responden, en parte al menos, a circunstancias ya conocidos por la Hacienda Pública, pero que nunca hasta ahora se habían sentido con tanta intensidad y que, además, generan situaciones nuevas que afectan especialmente a la asignación de recursos y a la equidad. Tales consecuencias pueden agruparse en tres bloques distintos, aunque claramente relacionados entre sí. El primero de ellos se refiere al conjunto de problemas que se derivan de la necesidad de distribuir la soberanía fiscal entre países. Ha de advertirse que, aunque las soluciones que se plantean para estos problemas de reparto de la soberanía fiscal entre estados son conocidas ya de antiguo, la globalización ha extendido ampliamente estos problemas, haciendo más complejas sus soluciones al aumentar extraordinariamente la importancia y el ámbito de las relaciones económicas internacionales. El segundo bloque de problemas se refiere al hecho de que la globalización ha abierto un nuevo campo de preocupación en el ámbito tributario: el relativo a los cambios que introduce en la asignación de recursos en el plano internacional, fenómeno relacionado con lo que viene co-

nociéndose habitualmente por «deslocalización fiscal». Finalmente, el tercer bloque de problemas se refiere a los derivados de la equidad fiscal en un plano puramente nacional.

- Distribución de la soberanía fiscal

Comenzando con el primero de esos bloques de problemas —el relativo al reparto de la soberanía fiscal entre diferentes estados—, la Hacienda Pública hace ya mucho que se ha planteado cómo gravar los rendimientos de los factores que se emplean en un país pero cuya titularidad reside en otro, y el del gravamen de los bienes y servicios que se producen en un país pero que se consumen en otro. Para ambos tipos de problemas se han ido arbitrando soluciones que pueden aplicarse también —y que, de hecho, se aplican— a las consecuencias tributarias de la globalización económica.

Las soluciones tradicionales a estos problemas de reparto parten casi siempre del acuerdo fiscal entre países y, apoyándose en el mismo, establecen reglas para la distribución de la soberanía fiscal —es decir, para definir cuál es el país que tiene derecho al gravamen correspondiente— y reglas para la fijación de precios a los bienes y servicios que circulan entre países. Sin embargo, esas reglas no constituyen una respuesta suficiente para todos los problemas que plantea la globalización, pese a su utilidad indiscutible y a su extendida vigencia. En todo caso, la necesidad de acuerdos internacionales para intentar la solución de este tipo de problemas es primordial, pues de otro modo podrían darse situaciones de doble imposición internacional que terminarían por inducir al desplazamiento de los factores o actividades para evitarlos.

Otro problema fiscal creado por la globalización en el ámbito de la distribución de la soberanía fiscal es el relativo a los precios de transferencia. La globalización supone, como ya se ha visto, la división en ámbitos nacionales distintos de la cadena total de valor añadido de un conjunto de grandes empresas, las empresas transnacionales. Esa división implica que el flujo de factores y productos en las distintas etapas de la producción se efectúe dentro de la empresa, pero en distintos ámbitos nacionales. De ahí que los precios internos a que tales factores y productos circulen puedan influir en la base de valoración fiscal de las respectivas operaciones simultáneas de importación y exportación entre naciones. Es evidente que, al ser tales precios internos resultados de meras convenciones y no precios de mercado, es probable que distorsionen no sólo los posibles derechos arancelarios, sino, sobre todo, la valoración de los rendimientos y rentas que han de ser objeto de gravamen en cada país, es decir, se afecte positiva o negativamente a la soberanía fiscal de cada país implicado.

La solución tradicional de estos problemas consistía en la aplicación de valoraciones que reflejasen precios de mercado. Sin embargo, como los productos que circulan dentro de la empresa transnacional suelen ser de carácter intermedio, con muy diferentes grados de elaboración y, sobre todo, difícilmente equiparables a otros con precios efectivos, el precio de mercado simplemente no existe y, por ello, la solución tradicional resulta casi siempre inaplicable, por lo que de nuevo se impone, también en este ámbito, la necesidad de una efectiva coordinación entre los países implicados. Esa coordinación habrá de articularse mediante la fijación de precios arbitrarios, pero convenidos entre los países, para la

atribución nacional de las bases fiscales correspondientes.

- Asignación internacional de factores

El segundo bloque de problemas que genera la globalización tiene un planteamiento un tanto distinto al anterior, y hace referencia a la asignación de recursos entre los distintos países. En efecto, en un mundo con libre circulación de capitales, importantes grados de libertad en la circulación de bienes y servicios, y movilidad más reducida del trabajo, las diferencias de carga fiscal sobre los rendimientos y sobre los bienes y servicios influyen poderosamente sobre la localización de factores y actividades. Como los beneficios de toda índole que un país puede derivar de la localización en su propio territorio de esos factores y actividades pueden ser muy superior a los que se desprenden de la mera tributación derivada de los mismos, los países tratarán de reducir la carga fiscal sobre esos factores o actividades con tal de conseguir su localización en el territorio nacional.

En las circunstancias anteriores, resulta evidente que, si no se llegase a algún tipo de cooperación fiscal entre los distintos países, el gravamen sobre los rendimientos de los factores con movilidad tendería a aproximarse a cero, porque cada país intentaría reducirlo para atraer esos factores a su propio territorio. De hecho, en la actualidad algunos diseños fiscales responden a esta situación, pues tratan de evitar el gravamen sobre los rendimientos del capital obtenidos en el territorio nacional por los no residentes. El problema posterior que tales esquemas plantean es, sin embargo, que la exención atrae al capital exterior, pero induce al propio capital nacional a su loca-

lización en el extranjero, pues allí gozará de la consideración de no residente y de la exención que se le niega en el país de origen. De ahí que la solución de este problema exija de una cooperación internacional ampliamente extendida (12), lo cual pone en graves dudas su pronta consecución.

Por ello, los problemas de la globalización a este respecto quizá sólo puedan ser abordados mediante la armonización de la carga fiscal sobre los rendimientos de los factores con movilidad entre países —fundamentalmente, del capital— pues, de no existir tal armonización, la lucha para retener los factores propios y atraer a los ajenos acabará conduciendo, casi inevitablemente y en ausencia de cooperación, a la exención total de sus rendimientos.

Como es bien conocido, la forma más extrema de armonización fiscal es la de un sistema tributario común para todos los países, lo cual, obviamente, no constituye, hoy por hoy, más que un planteamiento puramente utópico. En un plano más realista, el debate se plantea actualmente entre si la armonización debe suponer de hecho una equiparación de la carga que las distintas rentas, rendimientos, bienes y servicios soportan en cada país, para que las diferencias de rentabilidad neta se deriven exclusivamente de las diferencias de rentabilidades brutas, o si, por el contrario, debieran mantenerse diferencias de cargas fiscales entre diferentes países conforme a sus rentabilidades brutas, de forma que las rentabilidades netas resultantes sean iguales para todos y se evite así la deslocalización de capitales y actividades productivas.

La solución de este debate resulta difícil, pero quizá pueda atisbarse el camino hacia el que parecen dirigirse las propuestas más actuales si se tiene en cuen-

ta que la igualación total de cargas impositivas supondría la inexistencia de competencia fiscal entre países, lo cual resultaría poco eficiente. La razón de esa falta de eficiencia de la igualación de tipos y reglas impositivas estriba en que obligaría a establecer tales tipos y reglas atendiendo a las exigencias presupuestarias del país con menor eficiencia en sus gastos, que es el que necesitará de más cuantiosos ingresos y, en consecuencia, exigirá de tipos efectivos más altos. Por el contrario, si existen diferencias de tipos y reglas impositivas entre países, las cargas tributarias no tendrán que ser necesariamente iguales en cada uno de ellos, por lo que se originará competencia fiscal entre los mismos y se acabará alcanzando mayores niveles de eficiencia en el sector público, obligando a racionalizar los gastos ante la cortedad relativa de los ingresos.

- La equidad en el ámbito interior

Por lo que se refiere al tercer bloque de problemas —es decir, a los relativos a la equidad en el gravamen de los rendimientos de los factores en el interior de cada país—, la globalización económica, al partir de importantes diferencias en los grados de movilidad del capital y del trabajo, conduce inevitablemente a un tratamiento distinto de estos rendimientos, con fuertes desventajas para el factor con menor movilidad —es decir, para el trabajo— cuando no existe intercambio de información fiscal entre países.

Si, en ausencia de esa información, se intentase modificar la carga fiscal sobre rendimientos del capital y del trabajo, gravando con mayores cargas a los rendimientos del capital, simplemente se desplazaría este factor hacia aquellos otros países que,

en igualdad de las restantes condiciones, ofreciesen un mejor tratamiento tributario a sus rendimientos. De ahí que la práctica inexistencia de coordinación entre países en el ámbito impositivo haya terminado por hacer hoy muy desiguales las aportaciones del trabajo y del capital al sostenimiento de las cargas públicas, con fuerte desventaja para los rendimientos procedentes del trabajo.

Por otra parte, cuando se pretende una cierta mejora en la distribución de la renta mediante una mayor progresividad formal de los impuestos, no debería tampoco perderse de vista que la globalización de la economía introduce igualmente otra limitación importante: la progresividad formal de las escalas no constituye el instrumento apropiado, porque quien pueda —el capital y no el trabajo, especialmente el no cualificado— huirá por la frontera para eludir de ese modo los mayores niveles de progresividad formal.

Como las retribuciones más elevadas corresponden generalmente al capital y a los niveles más cualificados del trabajo, lo más probable es que una política que ingenuamente pretenda una mayor igualdad en la distribución de la renta aplicando los instrumentos habituales de la progresividad formal —escalas de gravamen con tipos marginales muy elevados— acabe produciendo los efectos contrarios a los que pretende. La imposición así concebida terminará recayendo casi exclusivamente sobre quienes no tengan posibilidad de escape hacia otros países de fiscalidad más favorable, es decir, sobre los rendimientos del trabajo menos cualificado y sobre la renta de las personas con menor capacidad económica, aumentando aún más la desigualdad.

Las soluciones para este problema han de tener en cuenta, además, algunas circunstancias de interés. La primera de ellas, que las cargas que son objetivas e iguales para todos los sujetos en relación con un determinado rendimiento suelen incorporarse a los precios de los factores que los generan con mayor facilidad que aquellas otras cuya cuantía depende de las circunstancias subjetivas del propietario del factor. La razón es muy simple: en el caso de cargas fiscales objetivas e iguales, el rendimiento neto del factor gravado será el mismo para todos los sujetos, facilitando su toma en consideración por el mercado. Sin embargo, en el caso de cargas subjetivizadas, la falta de homogeneidad en el rendimiento neto para cada sujeto hará prácticamente imposible la incorporación de tales cargas al precio. Ha de señalarse que las cargas muy visibles facilitan, además, las comparaciones internacionales y ayudan a elegir la ubicación menos gravosa.

La segunda, que, como es bien conocido, las tarifas progresivas hacen usos de múltiples tramos para determinar el tipo aplicable a la base. Los tipos de gravamen son crecientes con la base, consiguiéndose así que la carga total soportada aumente más que proporcionalmente al aumentar la cuantía de la base. El grado de progresividad del tributo aumenta aparentemente a medida que, para una misma estructura de tramos, son más elevados los tipos de gravamen de la tarifa. El inconveniente de este tipo de planteamientos estriba, sin embargo, en que en una tarifa de tal naturaleza, el grado de progresión se aprecia con facilidad, lo que puede provocar el rechazo de quienes resulten incididos más fuertemente por la misma. Pero la progresividad puede también alcanzarse, incluso con mayor intensidad que en el ca-

so anterior, utilizando un solo tipo de gravamen y mínimos de exención adecuados, lo cual proporciona la ilusión —que no realidad— de que todas las rentas están gravadas del mismo modo, independientemente de su cuantía. Esa ilusión, aparte de que facilita la formación de los precios, puede resultar conveniente para evitar o reducir la deslocalización de factores con movilidad elevada.

La solución a los problemas de equidad que la globalización plantea no puede buscarse, por tanto, por la vía tradicional del aumento de los tipos de gravamen, sino introduciendo en la regulación de la imposición sobre la renta otros elementos que, utilizando el camino de la personalización de la carga, permitan aumentar su progresividad. Actuaciones sobre el mínimo personal de exención, exenciones por cargas familiares y un tratamiento diferencial respecto a los mínimos exentos cuando los ingresos proceden del trabajo pueden ser las alternativas que mejores resultados produzcan.

## II. OBJETIVOS PRIORITARIOS PARA UNA REFORMA FISCAL

Los condicionamientos y limitaciones que impone la globalización económica sobre los sistemas tributarios, los nuevos niveles de bienestar, la elevada aunque menguante dimensión del sector público y los importantes cambios acaecidos en el pensamiento sobre Hacienda Pública han conducido a que las reformas fiscales respondan actualmente a un patrón relativamente distinto del habitual hasta hace bien poco, pero muy parecido hoy en casi todos los países.

Ese patrón relativamente común, que sitúa el equilibrio presupuestario como prioridad lógica

de toda reforma, está conduciendo a una acelerada aproximación entre los sistemas tributarios, reforzando el papel de la eficiencia en el planteamiento de las reformas fiscales y buscando nuevas vías para el cumplimiento del principio de equidad. Muy brevemente, se hará referencia a los aspectos de mayor interés en torno a estas cuestiones.

### **1. La estabilidad como requisito indispensable**

Cuando se plantea una reforma tributaria, resulta necesario trazarse una meta respecto a su posible coste en términos de ingresos o recaudación perdida a causa de la reforma. A tales efectos, la mejor forma de calcular esas posibles pérdidas de recaudación debería ser la de partir de la hipótesis *ceteris paribus* y estimar la recaudación resultante de los cambios que pretende la reforma sobre las bases impositivas alcanzadas en el último ejercicio para el que se disponga de tales datos y de las cuotas que se deriven de ellas aplicando las normas todavía vigentes.

Pero, calculado así el coste *ceteris paribus* de la reforma, resultará necesario enfrentarlo con la recaudación necesaria para mantener una financiación apropiada de los gastos públicos previsible, y ello exigirá, a su vez, estimar el crecimiento recaudatorio que se considere probable para el momento coyuntural en que vaya a situarse la reforma. Como es evidente, esta última estimación habrá de tener en cuenta la elasticidad-*renta* de los distintos tributos.

Dos criterios deberían, quizá, estar presentes en toda estimación de esta índole. El primero, que cualquier reforma que se emprenda no debería poner en peli-

gro el necesario equilibrio presupuestario. La estabilidad presupuestaria es un valor importante a efectos del mantenimiento del crecimiento a largo plazo, pues, junto con una política monetaria apropiada, garantiza la necesaria estabilidad económica. Los costes *ceteris paribus* de la reforma, combinados con las previsiones acerca del aumento de la producción y con las elasticidades-*renta* de los diversos impuestos, deberían permitir una recaudación suficiente para financiar los gastos públicos previsible.

El segundo de esos criterios ha de referirse necesariamente a esos gastos públicos previsible. Partiendo del hecho de que nuestro sector público mantuvo unos gastos que se situaron en el año 1999 en las proximidades del 42 por 100, según el Banco de España (2000), mientras que el promedio de gastos públicos fue del 37,7 por 100 del PIB para la media de países de la OCDE y de un 46,0 por 100 en el caso de los países de la Unión Europea (13), es evidente que España se sitúa en una posición intermedia en cuanto a gasto público. Sin embargo, el objetivo en materia de gasto público quizá debería plantearse de modo que se consiguiese situar ese porcentaje en el entorno del 40 por 100 al final de la legislatura. Ello supondría perder, entre 2000 y 2004, aproximadamente 0,5 puntos de porcentaje cada año en la relación entre el gasto del sector público y el PIB. Partiendo de un crecimiento real del PIB del 3,5 por 100 en esos años, con un aumento anual de su deflactor próximo al 2 por 100 anual, que es el objetivo de precios señalado por la Unión Europea, resultaría posible alcanzar aumentos del gasto público de casi 2,5 puntos porcentuales por encima de la inflación y, sin embargo, situar el porcentaje de esos gastos en el 40 por 100 del PIB a finales del 2004. Es evidente que

un panorama en cuanto al gasto público como el descrito podría dar holgura más que suficiente para una reforma impositiva importante y profunda que, sin riesgo excesivo para la estabilidad estructural de las cuentas públicas, impulse fuertemente el crecimiento de la producción, garantizando los objetivos que acaban de indicarse en relación con el aumento del PIB en términos reales.

### **2. Aproximación a los sistemas fiscales de Europa**

Probablemente, uno de los aspectos en que pueda notarse mejor la poderosa influencia de la globalización sobre los sistemas fiscales durante las últimas décadas sea el de la aproximación experimentada en ese período por las estructuras impositivas de la mayoría de los países.

En efecto, si se analizase la estructura de los sistemas fiscales vigentes en los actuales países de la OCDE en los años anteriores a la segunda guerra mundial, podría posiblemente comprobarse la diversidad de tales sistemas, con figuras impositivas muy distintas y de un peso recaudatorio totalmente diferente. Lamentablemente, los datos sobre la composición de las recaudaciones tributarias y sobre PIB en tales países no son suficientemente conocidos en ese período, por lo que el análisis no puede cuantificarse adecuadamente.

Pero si ese examen se efectúa treinta años después, a la altura de 1965, puede ya percibirse sin dificultad que aquellos sistemas fiscales tan diversos de mitad de los años treinta han ido adquiriendo una mayor homogeneidad, lo que permite su agrupación en torno a tres modelos distintos, según el

peso y la importancia que en éstos tenga la imposición directa (modelo tributario basado en la renta), la imposición sobre el gasto (modelo tributario basado en los precios) o una combinación relativamente equilibrada de impuestos directos e impuestos indirectos junto con las cotizaciones sociales (modelo tributario neutral). Estadísticamente resulta posible, con datos de 1965, aislar grupos de países que

pertenezcan a cada uno de esos tres modelos de imposición. Pero, pese a esa agrupación, la diversidad en las figuras impositivas entre países continúa siendo apreciable y, además, esos modelos de sistemas fiscales mantienen importantes distancias entre ellos. El cuadro nº 1 y el gráfico 1 permiten fundamentar estas afirmaciones.

Sin embargo, cuando el mismo examen se lleva a término

otros treinta años después —es decir, en 1995—, y utilizando para ello los datos disponibles de los países de la OCDE, puede comprobarse cómo para ese momento existen muchas menos diferencias entre las figuras impositivas que integran los sistemas fiscales de esos países y que, además, aquellos tres modelos distintos de sistemas fiscales que claramente se apreciaban en 1965 se en-

CUADRO Nº 1

**ESTRUCTURA, IMPORTANCIA RELATIVA Y EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. Ejercicio 1965**

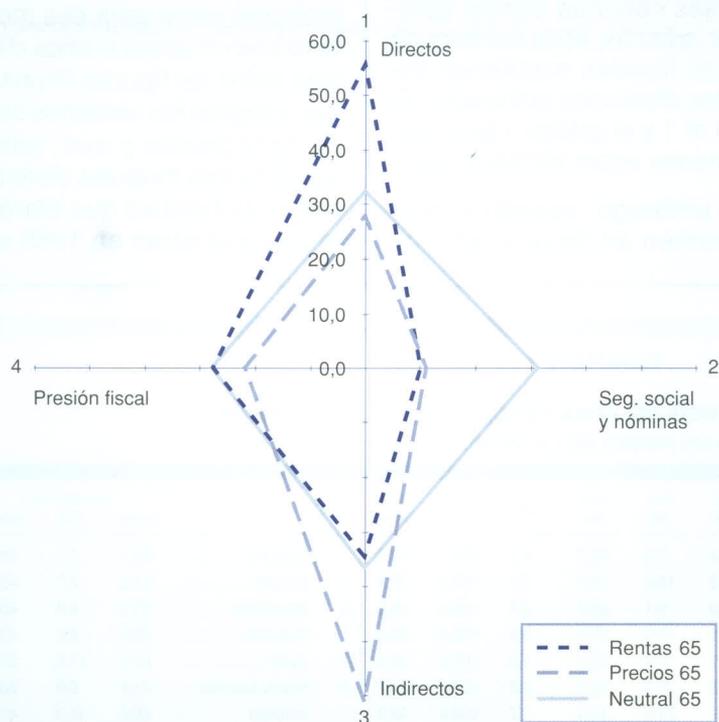
Grupo	País	IRPF	Sociedades	Seguridad Social	Nominas	Patrimonio	Cons. gral.	Cons. esp.	Otros	Total	Imp. s/PIB	Grupo	País	Seguridad Social		
														Directos	Nom.	Indirectos
1	Australia.....	34,4	16,3	0,0	3,1	11,4	7,4	22,7	4,7	100,0	23,2	1	Australia.....	62,1	3,1	34,8
1	Canadá.....	23,0	15,1	5,7	0,0	13,2	18,2	17,1	7,7	100,0	25,4	1	Canadá.....	51,3	5,7	43,0
1	Dinamarca.....	41,4	4,5	5,4	0,0	8,0	9,1	29,2	2,4	100,0	29,9	1	Dinamarca.....	53,9	5,4	40,7
1	Finlandia.....	35,8	8,3	3,2	5,3	4,1	19,0	23,5	0,8	100,0	29,5	1	Finlandia.....	48,2	8,5	43,3
1	Japón.....	21,7	22,2	21,8	0,0	8,1	0,0	25,0	1,2	100,0	18,3	1	Japón.....	52,0	21,8	26,2
1	Nueva Zelanda.....	39,4	20,7	0,0	0,0	11,5	7,7	18,5	2,2	100,0	24,7	1	Nueva Zelanda.....	71,6	0,0	28,4
1	Noruega.....	39,6	3,8	11,9	0,0	3,1	21,5	18,4	1,7	100,0	33,3	1	Noruega.....	46,5	11,9	41,6
1	Suecia.....	48,7	6,1	12,1	0,0	1,8	10,4	19,2	1,7	100,0	35,2	1	Suecia.....	56,6	12,1	31,3
1	Reino Unido.....	29,8	7,1	15,4	0,0	14,5	5,9	24,9	2,4	100,0	30,4	1	Reino Unido.....	51,4	15,4	33,2
1	Estados Unidos.....	30,5	15,8	16,4	0,0	15,3	4,6	14,6	2,8	100,0	25,9	1	Estados Unidos.....	61,6	16,4	22,0
	<b>Renta.....</b>	<b>34,4</b>	<b>12,0</b>	<b>9,2</b>	<b>0,8</b>	<b>9,1</b>	<b>10,4</b>	<b>21,3</b>	<b>2,8</b>	<b>100,0</b>	<b>27,6</b>		<b>Renta.....</b>	<b>55,5</b>	<b>10,0</b>	<b>34,5</b>
	Porcentaje desvest/media..	24,4	56,9	80,8	219,7	53,3	67,2	20,9	73,7	0,0	18,3		Porcentaje desvest/media..	13,8	67,0	21,9
2	Austria.....	20,0	5,4	24,9	7,6	4,0	18,7	18,0	1,4	100,0	34,7	2	Austria.....	29,4	32,5	38,1
2	Bélgica.....	20,5	6,2	31,4	0,0	3,7	21,1	13,0	4,1	100,0	31,2	2	Bélgica.....	30,4	31,4	38,2
2	Francia.....	10,6	5,3	34,2	4,6	4,3	23,3	14,3	3,4	100,0	34,5	2	Francia.....	20,2	38,8	41,0
2	Alemania.....	26,0	7,8	26,8	0,6	5,8	16,5	14,6	1,9	100,0	31,6	2	Alemania.....	39,6	27,4	33,0
2	Grecia.....	6,8	1,8	31,6	0,8	9,7	10,3	33,8	5,2	100,0	22,0	2	Grecia.....	18,3	32,4	49,3
2	Italia.....	10,9	6,9	34,2	0,0	7,2	12,9	24,1	3,8	100,0	25,5	2	Italia.....	25,0	34,2	40,8
2	Luxemburgo.....	24,9	11,0	32,3	0,9	6,2	12,4	11,1	1,2	100,0	30,4	2	Luxemburgo.....	42,1	33,2	24,7
2	Holanda.....	27,7	8,1	30,8	0,0	4,4	12,4	14,7	1,9	100,0	33,2	2	Países Bajos.....	40,2	30,8	29,0
2	España.....	14,3	9,2	28,3	0,0	6,4	22,2	18,4	1,2	100,0	14,3	2	España.....	29,9	28,3	41,8
2	Suiza.....	31,2	7,1	22,5	0,0	8,8	9,4	19,0	2,0	100,0	20,7	2	Suiza.....	47,1	22,5	30,4
	<b>Neutral.....</b>	<b>19,3</b>	<b>6,9</b>	<b>29,7</b>	<b>1,5</b>	<b>6,1</b>	<b>15,9</b>	<b>18,1</b>	<b>2,6</b>	<b>100,0</b>	<b>27,8</b>		<b>Neutral.....</b>	<b>32,2</b>	<b>31,2</b>	<b>36,6</b>
	Porcentaje desvest/media..	43,0	36,2	13,3	177,6	33,9	32,2	36,7	53,9	0,0	24,7		Porcentaje desvest/media..	30,1	14,1	20,0
3	Islandia.....	19,5	1,8	8,1	0,9	4,0	16,7	45,0	4,0	100,0	27,8	3	Islandia.....	25,3	9,0	65,7
3	Irlanda.....	16,7	9,1	6,5	0,0	15,1	5,7	43,4	3,5	100,0	26,0	3	Irlanda.....	40,9	6,5	52,6
3	Portugal.....	0,0	0,0	21,9	0,9	5,1	0,0	41,5	30,6	100,0	18,4	3	Portugal.....	5,1	22,8	72,1
3	Turquía.....	24,8	4,8	5,9	0,0	10,5	0,0	53,5	0,5	100,0	15,0	3	Turquía.....	40,1	5,9	54,0
	<b>Precios.....</b>	<b>15,3</b>	<b>3,9</b>	<b>10,6</b>	<b>0,5</b>	<b>8,7</b>	<b>5,6</b>	<b>45,9</b>	<b>9,7</b>	<b>100,0</b>	<b>21,8</b>		<b>Precios.....</b>	<b>27,9</b>	<b>11,1</b>	<b>61,1</b>
	Porcentaje desvest/media..	70,2	101,3	71,6	115,5	59,2	140,6	11,6	145,6	0,0	28,0		Porcentaje desvest/media..	60,2	71,9	15,4
	<b>UE 65.....</b>	<b>22,3</b>	<b>6,5</b>	<b>22,6</b>	<b>1,4</b>	<b>6,7</b>	<b>13,3</b>	<b>22,9</b>	<b>4,4</b>	<b>100,0</b>	<b>28,5</b>		<b>UE 65.....</b>	<b>35,4</b>	<b>24,0</b>	<b>40,6</b>

Procedimiento de agrupación: Análisis de *clusters*. Variables de estructura fiscal.

Medición por el cuadrado de las distancias euclidianas. Método de Ward.

Fuente: *Revenue Statistics*, OCDE, París, 1997, y elaboración propia.

GRÁFICO 1  
MODELOS DE ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN 1965



En el caso de España, los datos que acaban de exponerse confirman la aproximación de nuestro sistema fiscal a las estructuras impositivas medias de los países de la Unión Europea. Pero los países más importantes de la Unión están poniendo en marcha en estos meses importantes reformas impositivas, con reducciones cuantiosas en sus impuestos, situación que se repite también en Estados Unidos. Por ello, España no debería perder sus posibles ventajas en este terreno, especialmente en un mundo cada vez más fuertemente interconectado. De ahí que debiera constituir un objetivo prioritario en cualquier reforma de la imposición española el continuar y reforzar esta tendencia de aproximación de nuestro sistema impositivo al de los principales países de Europa, evitando que las reformas de los otros nos hagan perder posiciones en este ámbito.

### 3. Papel central de la eficiencia en la reforma tributaria

El tercer criterio u objetivo al que debería responder la reforma es el de reforzar el papel que en los últimos tiempos está adquiriendo la eficiencia como principio orientador de los sistemas fiscales. A tales efectos, y enlazando con cuanto acaba de exponerse, no debería olvidarse que la búsqueda del máximo beneficio por las empresas en un ámbito transnacional conduce a que, si se pretenden gravámenes más elevados de los que se aplican en otros países, el resultado final acabe siendo la deslocalización del capital y de las actividades empresariales, con la consiguiente pérdida de bienestar y de posibilidades de crecimiento y empleo. Esa política conduciría,

cuentran hoy más próximos entre sí, difuminándose incluso sus fronteras. El cuadro nº 2 y el gráfico 2 permiten, de nuevo, comprobar este acercamiento.

Los sistemas tributarios de los países más avanzados han entrado en las últimas décadas, sin necesidad de acuerdos de armonización y casi sin proponérselo abiertamente los gobiernos, en un proceso de clara homogeneización y convergencia. Ese proceso va reduciendo cada día las diferencias fiscales entre países no sólo en el ámbito de las grandes líneas de estructuración de los sistemas fiscales, sino, incluso, en el ámbito interno de las propias figuras impositivas.

Siguiendo la misma técnica de agrupación, los gráficos 3 y 4 per-

miten comprobar cómo en los treinta años que transcurren entre 1965 y 1995 se ha producido también una fuerte aproximación del sistema tributario español al modelo que se deduce de los valores medios de los quince países que integran la Unión Europea. Esa aproximación es la mejor prueba de que la armonización fiscal está funcionando, de hecho más que de derecho, en los sistemas fiscales europeos. Esta aproximación o armonización constituye, como ya se ha indicado, una forma razonable de abordar los problemas fiscales que plantea la globalización económica, especialmente cuando esa aproximación se efectúa entre los sistemas fiscales de los países que integran un espacio económico unificado, como es el caso de la Unión Europea.

CUADRO Nº 2

**ESTRUCTURA, IMPORTANCIA RELATIVA Y EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS FISCALES EN LOS PAÍSES DE LA OCDE. Ejercicio 1995**

Grupo	País	IRPF	Sociedades	Seguridad Social	Nomina	Patrimonio	Cons. gral.	Cons. esp.	Otros	Total	Imp. s/PIB	Grupo	País	Seguridad Social		
														Directos	Nom.	Indirectos
1	Australia.....	40,6	14,7	0,0	6,7	8,7	8,0	14,5	6,8	100,0	30,9	1	Australia.....	64,0	6,7	29,3
1	Canadá.....	37,3	8,1	16,8	0,0	10,5	15,2	8,4	3,7	100,0	37,2	1	Canadá.....	55,9	16,8	27,3
1	Japón.....	21,4	15,2	36,3	0,0	11,6	5,2	8,0	2,3	100,0	28,5	1	Japón.....	48,2	36,3	15,5
1	Luxemburgo.....	21,3	17,5	26,8	0,0	7,2	13,9	12,8	0,5	100,0	44,0	1	Luxemburgo.....	46,0	26,8	27,2
1	Suiza.....	31,5	5,7	37,3	0,0	7,0	10,1	7,1	1,3	100,0	33,9	1	Suiza.....	44,2	37,3	18,5
1	Estados Unidos.....	36,3	9,4	21,1	0,0	11,2	8,0	7,7	2,3	100,0	27,9	1	Estados Unidos.....	56,9	25,1	18,0
	<b>Renta.....</b>	<b>31,4</b>	<b>11,8</b>	<b>23,7</b>	<b>1,1</b>	<b>9,4</b>	<b>10,1</b>	<b>9,8</b>	<b>2,8</b>	<b>100,0</b>	<b>37,7</b>		<b>Renta.....</b>	<b>52,5</b>	<b>28,4</b>	<b>22,6</b>
	Porcentaje desvest/media..	26,5	39,7	58,6	244,9	21,6	38,0	31,8	79,1	0,0	18,1		Porcentaje desvest/media	14,6	47,1	26,3
2	Austria.....	20,9	3,7	36,2	6,7	1,5	18,2	7,9	4,9	100,0	42,4	2	Austria.....	26,1	42,9	31,0
2	Bélgica.....	31,5	6,7	33,1	0,0	2,4	15,1	8,6	2,6	100,0	46,5	2	Bélgica.....	40,6	33,1	26,3
2	Finlandia.....	34,8	5,3	27,6	0,0	2,3	17,3	11,6	1,1	100,0	46,5	2	Finlandia.....	42,4	27,6	30,0
2	Francia.....	13,9	3,7	43,3	2,4	5,2	17,4	9,0	5,1	100,0	44,5	2	Francia.....	22,8	45,7	31,5
2	Alemania.....	27,3	2,8	39,4	0,0	2,8	17,3	9,4	1,0	100,0	39,2	2	Alemania.....	32,9	39,4	27,7
2	Italia.....	26,2	8,7	31,7	0,3	5,7	13,9	11,2	2,3	100,0	41,3	2	Italia.....	40,6	32,0	27,4
2	Holanda.....	18,9	7,5	41,8	0,0	4,0	15,6	9,2	3,0	100,0	44,0	2	Holanda.....	30,4	41,8	27,8
2	España.....	23,8	5,5	36,2	0,0	5,3	16,0	10,3	2,9	100,0	34,0	2	España.....	34,6	36,2	29,2
2	Suecia.....	35,3	6,1	29,1	2,2	2,8	15,1	8,6	0,8	100,0	49,7	2	Suecia.....	44,2	31,3	24,5
	<b>Neutral.....</b>	<b>25,8</b>	<b>5,6</b>	<b>35,4</b>	<b>1,3</b>	<b>3,6</b>	<b>16,2</b>	<b>9,5</b>	<b>2,6</b>	<b>100,0</b>	<b>43,1</b>		<b>Neutral.....</b>	<b>35,0</b>	<b>36,7</b>	<b>28,4</b>
	Porcentaje desvest/media..	28,1	34,8	15,5	174,8	43,1	8,7	13,1	59,9	0,0	10,7		Porcentaje desvest/media	21,6	16,7	8,0
3	Dinamarca.....	53,7	4,1	3,1	0,5	3,5	19,3	11,4	4,4	100,0	51,3	3	Dinamarca.....	61,3	36,6	35,1
3	Grecia.....	11,8	6,2	33,6	0,7	3,2	22,2	16,0	6,3	100,0	41,4	3	Grecia.....	21,2	34,3	44,5
3	Islandia.....	31,1	3,0	8,1	0,0	9,0	31,7	14,0	3,1	100,0	31,2	3	Islandia.....	43,1	8,1	48,8
3	Irlanda.....	30,7	8,5	14,4	1,2	4,5	21,2	17,5	2,0	100,0	33,8	3	Irlanda.....	43,7	15,6	40,7
3	Nueva Zelanda.....	42,2	12,0	0,0	0,9	5,2	22,7	8,5	6,5	100,0	38,2	3	Nueva Zelanda.....	61,4	0,9	37,7
3	Noruega.....	25,9	9,2	23,5	0,0	2,8	21,1	16,3	1,2	100,0	41,5	3	Noruega.....	37,9	23,5	38,6
3	Portugal.....	18,0	8,0	27,0	0,0	2,5	23,3	19,6	1,6	100,0	33,8	3	Portugal.....	28,5	27,0	44,5
3	Turquía.....	21,6	6,7	12,0	0,0	3,1	31,1	6,0	19,5	100,0	22,5	3	Turquía.....	31,4	12,0	56,6
3	Reino Unido.....	27,4	9,5	17,7	0,0	10,5	19,0	14,1	1,8	100,0	35,3	3	Reino Unido.....	47,4	17,7	34,9
	<b>Precios.....</b>	<b>29,4</b>	<b>7,5</b>	<b>15,5</b>	<b>0,4</b>	<b>4,9</b>	<b>23,5</b>	<b>13,7</b>	<b>5,2</b>	<b>100,0</b>	<b>36,6</b>		<b>Precios.....</b>	<b>41,8</b>	<b>15,9</b>	<b>42,4</b>
	Porcentaje desvest/media..	43,9	37,4	71,9	128,6	58,7	20,0	31,9	111,3	0,0	21,9		Porcentaje desvest/media	33,1	69,6	16,7
	<b>UE 65.....</b>	<b>26,4</b>	<b>6,9</b>	<b>29,4</b>	<b>0,9</b>	<b>4,2</b>	<b>17,7</b>	<b>11,8</b>	<b>2,7</b>	<b>100,0</b>	<b>41,8</b>		<b>UE 65.....</b>	<b>37,5</b>	<b>30,3</b>	<b>32,2</b>

Procedimiento de agrupación: Análisis de clusters. Variables de estructura fiscal.

Medición por el cuadrado de las distancias euclidianas. Método de Ward.

Fuente: Revenue Statistics, OCDE, París, 1997, y elaboración propia.

en definitiva, a una mayor pobreza y desigualdad, es decir, justo al resultado contrario del que inicialmente pretendía.

De ahí que la preocupación por la eficiencia esté alcanzando hoy un lugar preponderante entre los principios orientadores de las reformas tributarias. Elegir tributos que no pongan trabas al funcionamiento del mercado, que no alteren sustancialmente la configura-

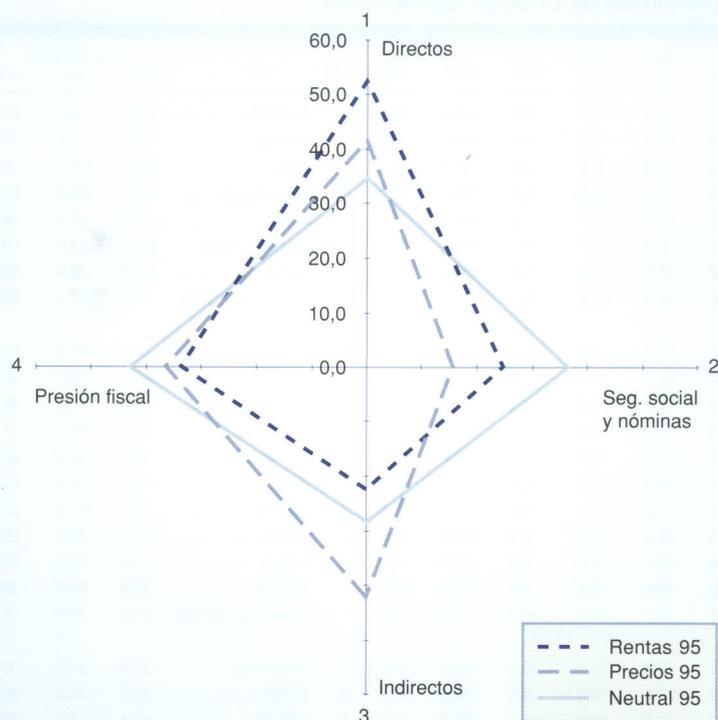
ción de sus resultados y, sobre todo, que no reduzcan los incentivos de los individuos para trabajar, ahorrar, invertir y, en general, asumir riesgos en el ámbito económico, constituye otro objetivo de primer orden en el diseño de cualquier reforma tributaria, hasta el punto de convertirse en exigencia prioritaria en las reformas impositivas más recientes. Por ello, éste debería ser también objetivo

irrenunciable de cualquier reforma tributaria en España.

#### 4. La equidad como principio orientador de la reforma

La consideración de la eficiencia como uno de los criterios que prioritariamente debería orientar la reforma no implica el que ésta tenga que conducir a un sistema

GRÁFICO 2  
**MODELOS DE ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN 1995**



gresividad es el de la concentración de sus efectos en beneficio casi exclusivo de los contribuyentes situados en los niveles de renta más bajos. Un país como España, cuyo nivel medio de renta por habitante se sitúa muy por encima de los niveles que marcan la línea de la pobreza en la mayor parte de los países del planeta, no debería desperdigar el esfuerzo y el coste en eficiencia y bienestar que implica la progresividad impositiva tratando de extender sus efectos a la mayor parte de la población. Por el contrario, los efectos redistributivos de la progresividad deberían concentrarse muy especialmente en favor de aquellos que se sitúan por debajo de la línea de pobreza en nuestra sociedad o en zonas no muy distantes de la que delimita esa línea.

El cumplimiento de esos tres requisitos conduciría a un sistema más equitativo que el actual, pero, al mismo tiempo, mucho más eficiente y mejor adaptado al mundo ferozmente competitivo de una sociedad abierta y dinámica.

### III. ALGUNAS LÍNEAS PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA IMPOSITIVO

En la tarea de establecer el contenido de una posible reforma del sistema impositivo, no cabe efectuar aquí más que la mera descripción de lo que podrían ser sus líneas básicas, pues aquella no debería acometerse sin una cuidadosa valoración de todos sus aspectos en relación con las finalidades y objetivos que acaban de exponerse. Como es evidente, esa tarea no puede ser llevada a término en un trabajo como éste, sino que exige de la utilización de los poderosos medios y de la detallada información sobre bases y

tributario menos progresivo que el actual. Por el contrario, la reforma debería perseguir un aumento en la progresividad global del sistema, pero cumpliendo simultáneamente tres requisitos indispensables en los momentos actuales.

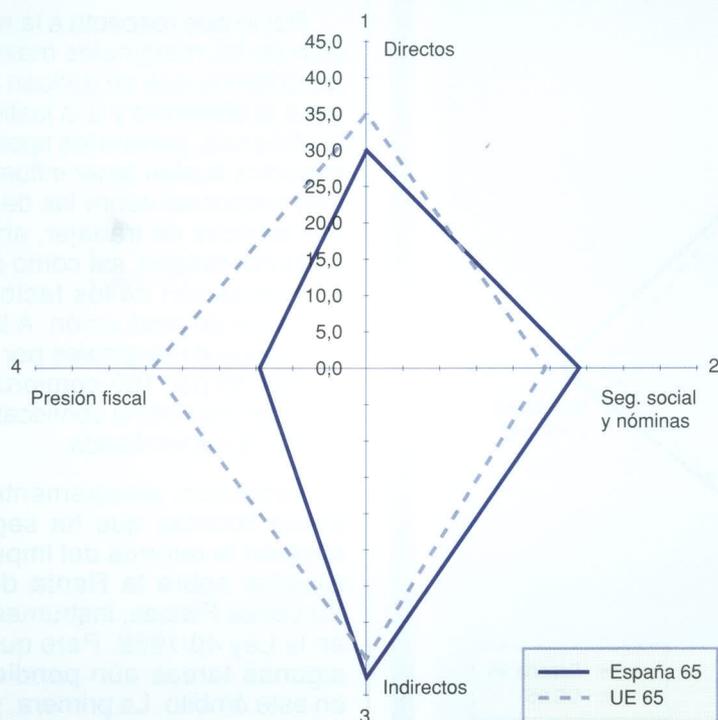
El primero de ellos, consustancial con el criterio de eficiencia, es el de no recurrir a los tipos y tarifas como único ni esencial elemento para materializar la progresividad, sino utilizar vías e instrumentos que resulten más coherentes con los otros objetivos perseguidos por la reforma y con la situación de fuerte apertura económica al exterior de la sociedad española de principios de este nuevo siglo.

El segundo, que la mayor progresividad que debería pre-

tender la reforma se refiera no a la situación concreta de cada nivel de renta antes y después de la misma, sino a la distribución de la renta en su conjunto, considerando el impacto de los impuestos desde un punto de vista global, porque de otro modo la valoración se estancaría en la interminable polémica de cada pequeño grupo perdedor o ganador con el cambio. No se trata de desmenuzar esa polémica en el análisis de las numerosas situaciones particulares, sino de conseguir que el sistema impositivo en su conjunto distribuya su carga global de modo claramente más progresivo que antes de la reforma.

El tercer requisito que debería cumplir el aumento de la pro-

GRÁFICO 3  
**MODELOS DE ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN 1965**



cuotas disponibles en la Administración tributaria.

Por ello, en lo que sigue, este trabajo se limita a enumerar y describir las grandes líneas de una posible reforma de nuestro sistema impositivo, en el bien entendido de que esas líneas deberían ser minuciosamente exploradas y valoradas, desde el punto de vista de los objetivos anteriores, antes de su incorporación definitiva al catálogo de cambios en los impuestos en que toda reforma acaba concretándose.

### 1. Cambios básicos en la imposición sobre la renta

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha sido ob-

jeto recientemente de una importante reforma que ha transformado su estructura, y cuyos efectos no han terminado aún de ser evaluados por falta de la perspectiva temporal necesaria. No parece, en consecuencia, que deba ponerse en marcha una reforma profunda de este impuesto cuando la anterior todavía no ha podido ser totalmente evaluada.

Sin embargo, en la imposición personal sobre la renta las reformas fiscales de los países de nuestro entorno están incorporando en estos momentos algunos aspectos que deberían ser objeto de consideración en nuestro sistema tributario. Además, la reciente reforma de este tributo no terminó de incorporar todos los cambios planteados debido a

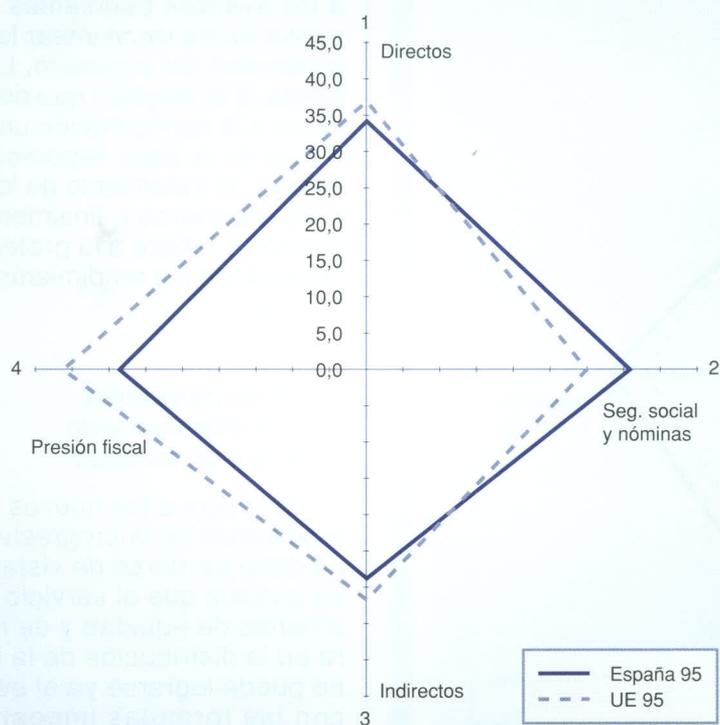
razones presupuestarias evidentes. Por ello, el presente trabajo debe analizar algunas de estas cuestiones. La primera se refiere a los avances pendientes en la nueva forma de plantear la progresividad del impuesto. La segunda, a la solución que debería darse a la configuración unitaria o dual de la base imponible. La tercera, al tratamiento de los activos financieros y, finalmente, la cuarta se refiere a la protección especial de los rendimientos del trabajo.

#### a) *Temas pendientes en el planteamiento de la progresividad*

Respecto a los nuevos planteamientos de la progresividad, no debe perderse de vista para su análisis que el servicio a los criterios de equidad y de mejora en la distribución de la renta no puede lograrse ya al estilo y con las fórmulas impositivas que venían siendo tradicionales hasta ahora. De ahí que la nueva fiscalidad elija otras vías para conseguir mayores niveles en la progresividad efectiva de los impuestos personales, pero sin recurrir, como hasta hace bien poco se venía haciendo, a tarifas con elevados tipos marginales.

A tales efectos, los mecanismos que actualmente se están aplicando en los países de nuestro entorno son de una triple naturaleza. En primer término, las reformas de la imposición personal intentan eliminar exenciones y deducciones, porque de éstas suelen beneficiarse en mayor grado las rentas más elevadas. En segundo lugar, los impuestos sobre la renta incorporan mínimos exentos importantes, que recogen igualmente las circunstancias familiares de los contribuyentes, con lo que se logra la exención de los de más baja renta y, además,

GRÁFICO 4  
**MODELOS DE ESTRUCTURA TRIBUTARIA EN 1995**



neficio de los contribuyentes de renta más baja, facilitando el visualizar más claramente la protección impositiva de tales rentas.

Por lo que respecta a la reducción de los marginales máximos, los criterios que se aplican afectan a la eficiencia y a la justicia. A la eficiencia, porque los tipos muy elevados suelen tener influencias muy negativas sobre las decisiones básicas de trabajar, ahorrar o asumir riesgos, así como sobre la localización de los factores y procesos de producción. A la justicia, porque marginales por encima del 50 por 100 comienzan a considerarse como confiscatorios de forma generalizada.

Estas son, precisamente, las líneas básicas que ha seguido también la reforma del Impuesto español sobre la Renta de las Personas Físicas, instrumentada en la Ley 40/1998. Pero quedan algunas tareas aún pendientes en este ámbito. La primera, y quizá la más importante, la de ajustar las exenciones por mínimo personal y familiar no sólo a los valores actualizados que configuran hoy la línea de la pobreza conforme a la encuesta de presupuestos familiares, sino, además, introduciendo el método de cálculo y de revisión de tales mínimos en la propia estructura legal del impuesto. Se conseguiría así que su revisión periódica no quedase al arbitrio y propuesta del Gobierno en cada momento, sino que constituyese un auténtico y explícito reconocimiento, incorporado expresamente al cuerpo legal del tributo, a favor de la exención de la renta mínima que permite la cobertura de las necesidades básicas de la familia. Como ya se ha anunciado por el Gobierno su deseo de proceder próximamente a una revisión de la cuantía de tales mínimos, no sería mal momento para incorporar también el aspecto que acaba de exponerse.

se aumenta notablemente el grado de progresividad del tributo sin necesidad de recurrir a tipos impositivos elevados. Esta incorporación de mínimos de exención por motivos personales y familiares de cuantía suficiente se está llevando a término, cada vez más, tomando como referencia los niveles de gasto que se consideran imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas. Tal ha sido la solución adoptada por el nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas español de un modo decidido, y fundamentándose en los datos sobre niveles de gasto familiar que proporciona la encuesta de presupuestos familiares.

Finalmente, quizás uno de los cambios más fuertes que se esté

produciendo en este impuesto sea, junto con la reducción de los tipos marginales máximos, el de la gradual linealización de las tarifas, a partir de los cuatro o cinco tramos que ya hoy las configuran, reduciendo sustancialmente su número y la totalidad de sus tipos de gravamen. Con la linealización de tarifas —que en las propuestas más habituales de los manuales de Hacienda Pública llega a un solo tramo, como fórmula de resolver totalmente muchos de sus problemas actuales— se pretende hacer más transparente el tributo y, por tanto, más seguro el cálculo de las decisiones económicas de los ciudadanos. Pero, además, esa linealización proporciona ganancias importantes en cuanto a eficiencia y permite concentrar los efectos de la progresividad en be-

Una cuestión diferente es la del impulso a la natalidad, que quizá pudiera instrumentarse a través de este impuesto, facilitando alguna ayuda especial por el nacimiento de los hijos para incentivar el rejuvenecimiento de la población. Los datos y proyecciones actuales acerca de la evolución de la población española en las próximas décadas parecen aconsejar muy especialmente este tipo de políticas. Sin embargo, una observación debe hacerse en cuanto a la articulación de este tipo de incentivos en la estructura actual del IRPF: esa articulación no debería mezclar tales incentivos con el tratamiento de los hijos en el mínimo familiar, que debe quedar reservado exclusivamente para el reconocimiento de la renta mínima necesaria para la cobertura de las necesidades básicas. Por ello, el incentivo por natalidad debería articularse como una deducción especial en la cuota —un crédito impositivo— aplicable en la declaración de los padres en el año en que se produzca el nacimiento.

La segunda tarea pendiente en este ámbito es la del reajuste de las tarifas. Los cambios que están introduciendo otros países de la Unión Europea en sus propias tarifas, así como los que próximamente se van a llevar a término en Estados Unidos, obligan a continuar la revisión de las recientes tarifas de nuestro impuesto. De nuevo aquí se ha anunciado también por el Gobierno que los tipos se situarán entre el 15 y el 46 por 100, pero quizá la reforma debería ser más ambiciosa, aproximándose más al 40 por 100 en lo que se refiere al marginal máximo —que constituye el tipo de referencia al que gradualmente tratan de acercarse muchos de nuestros socios europeos— y simplificando algo más también el número de tramos de la tarifa. Cada paso que se dé hacia la linealización

del Impuesto nos estará aproximando al futuro cada vez más cercano de este tributo y, sobre todo, estará mejorando notablemente su eficiencia sin merma de su equidad.

#### b) *Configuración unitaria o dual del impuesto*

El segundo problema que se está planteando, cada vez con mayor fuerza, respecto a la imposición sobre la renta de las personas físicas tiene también que ver con las exigencias que supone la globalización para los sistemas impositivos. Como se ha expuesto anteriormente, la tributación de los rendimientos del capital —el factor con movilidad plena a través de las fronteras nacionales— está siendo cada vez más reducida en casi todos los países, al objeto de evitar su deslocalización.

Por ello, resulta perfectamente explicable que Suecia, Noruega y Finlandia hayan disminuido la presión sobre los rendimientos del capital, comenzando a aplicar a la tributación personal una solución que viene conociéndose con el nombre de «sistema dual», y que consiste en someter a mínimo de exención y a tarifa progresiva sólo a los rendimientos del trabajo y a los empresariales, obtenidos en ambos casos tanto a corto como a largo plazo, mientras que todos los rendimientos de capital, cualquiera que sea su plazo de obtención, y las ganancias y pérdidas patrimoniales, tanto a corto como a largo plazo, quedan sometidas a un tipo fijo de gravamen, con menor carga que los anteriores.

Frente a esta solución «dual», que implica una nítida y profunda fragmentación de la base del tributo, la mayor parte de los países de nuestro entorno se vienen inclinando, sin embargo, por la existencia de una base imponible general del Impuesto, que incluye los

rendimientos generados a corto y a largo plazo por el trabajo, el capital y las actividades empresariales, junto con las ganancias y pérdidas patrimoniales generadas a corto plazo. Al lado de esta base imponible general, sobre la que se aplica el mínimo de exención y la tarifa progresiva, algunos países de nuestro entorno establecen además una base imponible especial para el gravamen exclusivo de las ganancias y pérdidas patrimoniales a largo plazo mediante un tipo único de gravamen, casi siempre cifrado en las proximidades del 20 por 100. Éste es el sistema —denominado «sistema unitario atenuado»— que siguen, entre otros, Francia, Italia, Dinamarca, los Estados Unidos de América, el Reino Unido e Irlanda, mientras que en Alemania, Austria, Holanda y Luxemburgo se dejan simplemente sin gravar las ganancias y pérdidas patrimoniales a largo plazo.

La Ley 40/1998 se ha inclinado por la solución unitaria atenuada, entendiéndola, con evidente razón, que esta solución introduce elementos suficientes para preservar la naturaleza personal del Impuesto, al tiempo que mantiene una igualdad de trato respecto al que conceden los países más directamente relacionados con nosotros, constituyendo en este sentido una solución claramente armonizada. La aplicación de la llamada «solución dual», por el contrario, habría representado una ruptura total con el concepto de capacidad que articula el IRPF y habría limitado drásticamente la progresividad del mismo, reduciendo el grado de equidad del tributo. Además —y esto quizá sea lo más importante— nos hubiese separado sustancialmente de la fiscalidad de nuestros vecinos más próximos.

Sin embargo, quedan aún algunos problemas pendientes en

cuanto al tratamiento de las ganancias de capital a largo plazo. Quizá el más importante de ellos sea el relativo al criterio de realización que se aplica al mero traslado de posiciones entre fondos de inversión, sin que tales posiciones supongan disposición alguna por parte del titular. Este criterio de realización fiscal tiene un efecto *lock-in* considerable, haciendo mucho más rígido al mercado, impide una mayor eficiencia en las gestoras de fondos de inversión y, sobre todo, permite el mantenimiento de costes muy elevados en los servicios de éstas.

c) *Activos financieros y retenciones en la fuente*

Un problema relacionado, y de innegable actualidad en este impuesto, es el que ha venido planteando el tratamiento fiscal bien dispar de los rendimientos de los distintos activos financieros en los que se materializa el ahorro. Ese tratamiento dispar se está tratando de corregir en todos los países para evitar que la carga impositiva final introduzca distorsiones importantes en lo que debería ser siempre el resultado de una libre y eficiente asignación de recursos por el mercado, en lugar del resultado arbitrario de criterios fiscales voluntaristas. Así lo ha entendido la Ley 40/1998, de reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que ha igualado la tributación de los rendimientos de los activos financieros y las ganancias patrimoniales obtenidas a corto plazo, y ha aproximado bastante la tributación de esos rendimientos y de tales ganancias cuando se obtienen a largo plazo.

Además, resulta evidente que esa desigualdad de trato venía teniendo una muy especial proyección en lo que se refiere a las retenciones en la fuente de los rendimientos del capital mobiliario tanto a corto como a largo pla-

zo, pues, como es bien conocido, tales retenciones son, de hecho, los únicos impuestos que se incorporan a la cotización o precio de los activos financieros, ya que, al depender el impuesto final sobre los mismos de las circunstancias personales de cada poseedor, no podrá ser valorado por los mercados a efectos de su inclusión en un precio homogéneo, pues será diferente para cada uno de sus titulares.

Por ello, al objeto de reducir las distorsiones de naturaleza fiscal que influyen en los precios o cotizaciones de estos activos, casi todos los países de nuestro entorno mantienen actualmente retenciones muy reducidas sobre los rendimientos del capital o, en algunos casos, incluso no tienen retención alguna sobre estos rendimientos. De ahí también que, para evitar la situación de guerra fiscal a que casi inevitablemente esa actitud podría conducir, la Unión Europea esté tratando de encontrar –aunque sin mucho éxito hasta ahora– una solución homogénea, solución que parece plantearse en la alternativa entre una retención mínima y común para estos rendimientos o el establecimiento de un sistema de información compartida sobre los mismos.

En esta línea de reducción y homogeneización de retenciones sobre rendimientos del capital se encuentran, como ya se ha indicado, las soluciones planteadas por la Ley 40/1998 y por su reglamento. Pero las discrepancias en el tratamiento fiscal de los rendimientos de los distintos activos financieros, aunque se han reducido notablemente respecto a la situación anterior, continúan siendo importantes. De ahí que la nueva reforma de este impuesto deba continuar con premura la línea de homogeneización abierta por la Ley 40/1998 y profundizar más en ella, teniendo muy en

cuenta además la rápidamente cambiante situación internacional respecto a tales rendimientos.

d) *Protección especial de las rentas de trabajo*

En cuanto a los rendimientos del trabajo, ya se ha visto que, al no disponer apenas de movilidad internacional, pueden resultar más castigados por los importantes condicionamientos y limitaciones que la globalización económica introduce en el plano fiscal. Por ello, parece razonable que las reformas de la imposición personal otorguen un mejor trato a estos rendimientos, especialmente a aquellos de cuantía más reducida.

Eso es lo que ha hecho el nuevo IRPF español, que incluye una importante reducción especial para los rendimientos del trabajo, al objeto de articular un mejor tratamiento de las rentas no fundadas frente a las que se derivan de activos patrimoniales, es decir, de los rendimientos del capital. Esta reducción, conforme a los criterios ya expuestos, tiene un carácter marcadamente progresivo, por lo que con ella obtienen un mayor beneficio los contribuyentes con rendimientos netos del trabajo más reducidos, aunque todos los perceptores de salarios obtengan apreciables ventajas por este concepto. La nueva reforma que se proyecta en este impuesto, al introducir cambios apreciables en las cuantías de los mínimos de exención, debería también ajustar positivamente ese tratamiento especial de los rendimientos del trabajo.

Por otra parte, los rendimientos del trabajo disfrutaban de la exclusión en la base de las aportaciones de las empresas a los fondos de pensiones de sus empleados, aunque los límites actuales pueden resultar muy cortos para la

constitución de fondos de pensiones de empleo en cuantías apropiadas para complementar efectivamente a las pensiones de la seguridad social. Por ello, la futura reforma de este impuesto debería suprimir tales límites para las aportaciones de las empresas a los fondos de empleo.

Además, tanto en los fondos de empleo como en los formados por la mera aportación individual de los partícipes, el tratamiento tributario de las pensiones percibidas debería ser el correspondiente a los rendimientos obtenidos a largo plazo, para evitar el agravio que se produce para estas pensiones en comparación con las prestaciones percibidas de una sola vez en forma de capital.

Finalmente, el perceptor de una pensión periódica procedente de un fondo de pensiones debería tener la facultad de graduar voluntariamente la cuantía de la pensión percibida en cada ejercicio a partir del máximo que le correspondiese conforme a las características financieras y actuariales del fondo, incluyendo en su base de gravamen sólo la cantidad efectivamente percibida. Se conseguiría así eliminar la discriminación que actualmente existe entre el tratamiento fiscal de los fondos de pensiones y de los fondos de inversión a este respecto.

## **2. La reforma del Impuesto de Sociedades**

Por lo que se refiere al Impuesto sobre Sociedades, no cabe duda de que en los últimos tiempos ha experimentado una apreciable aproximación entre su base imponible —el beneficio fiscal— y el beneficio contable que le sirve de sustento. Es evidente que ese proceso está siendo favorecido por la progresiva conso-

lidación de principios y criterios contables generalmente aceptados y por el peso creciente de empresas transnacionales sometidas a múltiples jurisdicciones fiscales, lo que conduce a una apreciable y saludable tensión sobre los sistemas fiscales para que se homogeneice el concepto fiscal de beneficio objeto de gravamen.

La tendencia que acaba de describirse se hará mucho más intensa en los próximos años, por lo que cualquier reforma del Impuesto sobre Sociedades que se emprenda en España debería avanzar por el camino de la aproximación de la base fiscal al beneficio contable que inició la Ley 43/1995, abandonando cualquier idea de volver al camino de implantar una definición autónoma del beneficio fiscal como base de este tributo. Por el contrario, la reforma del Impuesto de Sociedades debería profundizar aún más en la aproximación de ambos conceptos —la base fiscal y el beneficio contable— y eliminar muchos de los motivos de discrepancia que aún subsisten. Ejemplos bien notorios de discrepancias que deberían ser eliminadas son los relativos a las amortizaciones y a las provisiones, especialmente de las que se refieren al tratamiento de la morosidad.

Probablemente, el Impuesto evolucionará en los países de nuestro entorno generalizando los sistemas para atenuar la tributación soportada por los dividendos, de forma que se evite la doble carga que en algunos países todavía representa la coexistencia del Impuesto sobre Sociedades con el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En España el procedimiento elegido ha sido el de crédito fiscal por dividendo recibido, tomando como base de cálculo un tipo efectivo medio de tributación del 28,5 por 100, frente al 35 por 100

que es el tipo nominal de gravamen de este tributo (14).

Dos problemas plantea este sistema de integración. El primero, que, al tomarse el tipo efectivo medio del 28,5 por 100 en lugar del tipo nominal del 35 por 100, los beneficios o incentivos de distinta índole que se reconozcan a la sociedad en este impuesto no pasan al accionista mediante esta fórmula de integración. El segundo, que la integración solo beneficia al accionista residente sometido al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas español, pero no al accionista no residente si su dividendo es objeto de gravamen en el impuesto sobre la renta personal que haya de satisfacer en su país de residencia, con lo cual se desincentiva la inversión de no residentes en empresas españolas.

El primero de los problemas indicados tiene una fácil solución, que podría consistir en integrar los dividendos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas multiplicando su importe bruto por el coeficiente 1,5385 si el impuesto sobre sociedades continuase manteniendo un tipo nominal del 35 por 100. Posteriormente se permitiría descontar de la cuota del impuesto personal un 53,85 por 100 del dividendo bruto percibido, con lo que, de hecho, no existiría Impuesto sobre Sociedades para los dividendos distribuidos.

El segundo de estos problemas sólo tiene la solución de devolver materialmente el Impuesto de Sociedades que corresponda a los dividendos percibidos por accionistas no residentes, si se sigue aplicando el sistema de integración de crédito por dividendo recibido.

Una solución alternativa, menos costosa y más simple, podría consistir en aplicar el método de

integración de crédito por dividendo pagado, pero en este caso para lograr la exención de que hoy se disfruta y elevarla a términos nominales no quedaría más remedio que descontar de la base del Impuesto sobre Sociedades la totalidad de los dividendos distribuidos, quedando el impuesto reducido exclusivamente —como de hecho prácticamente lo está hoy para el caso de accionistas residentes— al gravamen de los beneficios destinados a reservas. Los dividendos distribuidos tributarían plenamente en el IRPF sin ajuste ni deducción alguna por el Impuesto sobre Sociedades soportado. Pero es evidente que esta solución, mucho más económica y simple que cualquiera de las anteriores y que, además, reduciría el efecto de apalancamiento fiscal de la financiación mediante préstamos, tendría sin embargo muy mala presentación política.

Un tema distinto es el del tratamiento de los dividendos de una sociedad percibidos por otra sociedad también sometida al Impuesto sobre Sociedades. Las normas vigentes permiten una exención total de tales dividendos si la participación de que proceden supera al 5 por 100 del capital de la sociedad participada, pero la reducen al 50 por 100 cuando la citada participación es inferior. Como la cuantía relativa de la cartera poseída no constituye razón adecuada para justificar que se reduzca una aparente exención que lo que encubre es una auténtica doble imposición, la norma de exención total de estos dividendos debería extenderse a todos los casos, cualquiera que fuese la cuantía relativa de la cartera de la que procediesen.

Otra cuestión de interés que se plantea en la reforma del Impuesto sobre Sociedades es la del mantenimiento o reducción de su tipo de gravamen. Teniendo en cuenta los tipos nominales de gravamen en este impuesto a

que pretenden llegar los países de nuestro entorno, que se situarán probablemente en las proximidades del 20 ó 25 por 100 en unos años, quizá la solución más acertada para el impuesto español consista en situar también sus tipos en las proximidades de esos niveles, pero ajustando simultáneamente el coeficiente multiplicador para integrar los dividendos en el IRPF y la deducción por dividendos en la cuota de este último impuesto.

El proceso de reducción de exenciones e incentivos que se ha iniciado hace ya varios años en este impuesto debería continuar, otorgando mayor peso relativo a su recaudación. En todo caso, ese proceso debería tipificar los créditos fiscales en la cuota en torno a uno o dos modelos de deducción nítidamente perfilados y a los que deberían ajustarse cualquier actividad, inversión o gasto que pretendiese disfrutar de tales incentivos. Continuar con la política emprendida en favor de la innovación tecnológica y de las actividades en I+D constituye una prioridad de cualquier reforma pero, por el contrario, no debería ampliarse el régimen especial de las pequeñas y medianas empresas por el riesgo cierto que se corre de impedir los necesarios procesos de concentración empresarial, e incluso de provocar procesos inversos de desintegración vertical de la producción, que en ocasiones podría fragmentarse en empresas de menor tamaño para disfrutar del régimen especial de las pequeñas y medianas empresas.

Por último, la reforma del Impuesto sobre Sociedades debería reducir notablemente el ámbito de aplicación actual de la transparencia fiscal, limitándola exclusivamente a las empresas puramente patrimoniales en las que no se ejerza ninguna actividad productiva, sino la de mera tenen-

cia y administración de activos. De igual modo, se deberían flexibilizar las normas fiscales para la consolidación de empresas y las de tributación de los grupos consolidados, pues hoy en día son los grupos de sociedades, y no tanto las sociedades individuales, las protagonistas de la actividad económica.

### **3. Cambios deseables en los restantes impuestos**

Unas líneas más sobre los restantes impuestos, pues, aunque en estas figuras los cambios que se esperan posiblemente no sean tan importantes como los del IRPF y los del Impuesto sobre Sociedades, no dejan por ello de tener interés. Se tratará seguidamente de exponer algunas ideas sobre tales cambios en la imposición patrimonial, en la tributación sobre el valor añadido y en los impuestos sobre consumos específicos.

#### *a) Imposición patrimonial*

Una figura que posiblemente acabe en el futuro teniendo un desarrollo más amplio que el actual es el Impuesto sobre el Patrimonio Neto que, aunque se encuentra todavía poco extendido por los sistemas tributarios actuales, es probable que en las próximas décadas termine siendo más habitual en tales sistemas. Es posible que ello se derive de una cotización al alza de su papel redistributivo. Sin embargo, también es posible que su ascenso se vea impulsado más bien por una mayor apreciación de su papel como un instrumento adecuado para la lucha contra el fraude fiscal.

El Impuesto sobre las Sucesiones, por el contrario, es bastante posible que vea todavía más reducido su escaso papel actual en los

sistemas tributarios modernos, como consecuencia de la mayor extensión de la imposición sobre la renta y de los impuestos sobre el patrimonio neto, ambos de exacción anual. Los problemas que plantea este tributo a las transmisiones *mortis-causa* de patrimonios empresariales acabarán traducándose, como ya ha ocurrido en España, en importantes exenciones que, unidas a las necesarias para la protección del patrimonio conjunto de la familia nuclear, reducirán seguramente a bien poco el papel de este impuesto en el futuro.

Desde el punto de vista de una nueva reforma fiscal en España, parece evidente que debería potenciarse el papel del Impuesto sobre el Patrimonio Neto, especialmente en lo que se refiere a su valoración como instrumento para el control de las rentas y como medio para discriminar a favor de las rentas ganadas o no fundadas, y reducirse la tributación por sucesiones, especialmente en lo relativo a las transmisiones *mortis causa* entre padres e hijos y entre cónyuges. La graduación de la escala en función del patrimonio previo del adquirente tiene una evidente intención redistributiva que quizá no se corresponda con la auténtica realidad actual del tributo, y que, además, complica innecesariamente su aplicación, dando origen a no pocas operaciones de la mal llamada «ingeniería financiera». Por ello, y a la vista de un análisis mejor fundado que valore adecuadamente sus resultados, quizá debiera suprimirse tal graduación.

#### b) *Tributación sobre el valor añadido*

Muy probablemente el Impuesto sobre el Valor Añadido continuará en las próximas décadas su trayectoria ascendente. Sin em-

bargo, esa trayectoria, junto con el hecho de que en la Unión Europea sea un tributo plenamente armonizado sobre el que las autoridades nacionales ejercen una capacidad normativa muy limitada, no debería conducir a que se olvidasen ni su auténtico significado ni sus orígenes.

En cuanto a su auténtico significado, no debería perderse de vista que el IVA no es más que una forma de gravar el consumo final, es decir, el consumo de los individuos. Por ello, un impuesto sobre el valor añadido que se extiende a todas las fases de la producción y de la distribución resulta plenamente equivalente a un impuesto con el mismo tipo de gravamen que recaiga sobre todo el consumo final. La diferencia entre uno y otro estriba en que mientras con el IVA se ven implicados en el proceso impositivo todos los productores y distribuidores en sus distintas fases, con un impuesto sobre las ventas a los consumidores finales exigido en su fase minorista sólo se ven implicados quienes venden para el consumo final, con un coste de cumplimiento mucho más reducido que los muy elevados que tiene el IVA debido a su naturaleza de impuesto múltiple exigido en todas las fases.

Por lo que respecta a sus orígenes, no debería olvidarse que el IVA se instituyó con dos objetivos muy claros desde el punto de vista administrativo. El primero de ellos, el de lograr un cálculo preciso de los ajustes fiscales en frontera, lo cual resultaba crucial para la gradual implantación del mercado único en Europa. El segundo, el de evitar el fraude fiscal mediante el control cruzado de compras y ventas.

En la actualidad, sin embargo, esos objetivos han dejado de tener el sentido que tuvieron inicialmente. En el primer caso, porque

la existencia de un auténtico mercado interior ha permitido superar el viejo mecanismo de devolución de impuestos a través del ajuste fiscal en frontera. En el segundo, porque el IVA no ha logrado superar los problemas de fraude fiscal, sino que más bien se ha convertido en un territorio abonado para todo tipo de artimañas en este ámbito, contaminando además a otros tributos. La experiencia europea así parece confirmarlo.

Por ello, la desaparición del Impuesto sobre el Valor Añadido y su sustitución por un impuesto sobre las ventas al por menor reduciría notablemente los efectos negativos sobre la eficiencia que genera esta figura, liberando además la considerable masa de recursos personales y materiales que hoy se dedican a su gestión en las empresas. Por otra parte, es evidente que el control de un impuesto sobre las ventas al por menor no resultaría hoy tan difícil como quizá podría serlo a principios de los años cincuenta, cuando se creó el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Sin embargo, al ser el IVA un impuesto comunitario, cualquier propuesta en este sentido no tendría ningún viso de llegar a buen término si previamente las autoridades comunitarias no se la hubiesen planteado y aprobado. Teniendo en cuenta la velocidad con que estas autoridades suelen decidir en casos mucho menos complejos, no cabe la menor duda de que, pese a sus evidentes desventajas para la eficiencia de la economía europea y para su competitividad frente a la de otros bloques, tales como Estados Unidos y Japón, seguiremos teniendo IVA para muchos años.

#### c) *Impuestos sobre consumos específicos*

Por último, es muy posible que los impuestos sobre consu-

mos específicos se orienten cada vez más hacia un doble objetivo: constituir instrumentos eficientes para la distribución de ciertos costes sociales, ligados al consumo masivo de algunos servicios públicos y al gravamen del ocio, a través de los consumos de lujo que suelen acompañar su disfrute.

Este último aspecto es posible que revolucione, en un futuro no lejano, el papel de estos impuestos en una sociedad más próspera, con menos horas dedicadas al trabajo y con posibilidades inimaginables hoy de aprovechamiento de ese tiempo en actividades de ocio. Por ello, cabe esperar una considerable diversificación de este tipo de impuestos, que quizás acaben siendo estrellas de primera magnitud en el horizonte tributario de las próximas décadas.

#### **4. La financiación autonómica y la Hacienda municipal**

Sobre la financiación autonómica, que necesariamente en este año habrá de renegociarse para su entrada en vigor a principios del 2002, poco cabe decir a estas alturas, salvo que debería responder a tres criterios en los que parecen coincidir muchos tratadistas. El primero, que el sistema de corresponsabilidad fiscal, inaugurado con la cesión de recaudaciones y capacidades normativas en el ámbito del IRPF, debería ampliarse dando mayor juego a la tarifa autonómica y reduciendo simultáneamente la tarifa estatal en este tributo. Dos observaciones adicionales deberían hacerse en el tema de la corresponsabilidad fiscal. La primera de ellas, que se debería ampliar la corresponsabilidad a otros tributos, quizás a los impuestos especiales señaladamente. La segunda, que los impuestos especiales debería ser objeto de alguna reforma previa que los adapta-

se mejor a las funciones que deberían cumplir en un sistema tributario más eficiente.

El segundo criterio que quizá debería aplicarse a la financiación autonómica es el de la simplificación drástica del sistema actual de cálculo de la participación de las comunidades autónomas en los ingresos estatales. El juego cruzado actual de límites, garantías y todo tipo de andaderas frente al resultado final acaba por encubrir el auténtico sentido de esta participación y las finalidades que pretenden alcanzarse, constituyendo campo abonado para todo tipo de maniobras políticas a la hora de establecer el reparto. Lo cual intensifica la sensación de irresponsabilidad por parte de las comunidades y excita sus ansias de enfrentamiento continuo con el Gobierno central para conseguir mayores niveles de participación en tales ingresos.

El tercer criterio que debería quizá aplicarse en cuanto a financiación autonómica es el de la racionalización y tipificación de las subvenciones. Éstas pueden pretender la compensación de los efectos externos de ciertos gastos —los conocidos *spillovers*—, o garantizar niveles mínimos de bienes preferentes, o equilibrar dotaciones iniciales insuficientes de determinados bienes o servicios públicos, o, finalmente pero no en último lugar, articular el principio constitucional de la solidaridad interregional. De ahí que la separación e identificación de cada una de estas causas de las subvenciones permitiría reducir las puramente solidarias a sus justos términos, evitando que aparezcan como tales las que posiblemente respondan a otras causas muy diversas. Quizá ello contribuyese a clarificar y racionalizar la negociación.

Por lo que respecta a la Hacienda local, poco cabe que decir aquí, salvo que la anunciada y deseable supresión del Impuesto de Actividades Económicas y una nueva regulación de las normas sobre suelo urbano pueden poner en grave crisis a estas haciendas. Por ello, quizá el establecimiento de algún sistema de participación en los ingresos estatales constituya el mejor camino para racionalizar el complejo y no muy eficiente ámbito de la financiación local.

#### **IV. NOTA FINAL**

Como se ha tratado de exponer, el fenómeno de la globalización económica está conduciendo a niveles de producción y de riqueza que no serían posibles sin su concurso y el de los factores que la impulsan, y está abriendo grandes oportunidades de progreso y bienestar a países e individuos situados hasta ahora en niveles de clara pobreza. Con todos sus inconvenientes, no cabe duda de que el saldo final de estas nuevas circunstancias resulta extraordinariamente positivo.

Pero, al mismo tiempo, los cambios en el pensamiento sobre Hacienda Pública, las nuevas ideas sobre la equidad, los nuevos niveles de bienestar, la globalización económica y el volumen que ha alcanzado el sector público imponen limitaciones y condicionamientos a muchas de las estructuras básicas que conforman nuestra sociedad, lo que nos obliga a replantear, desde puntos de vista muy diferentes a los tradicionales, muchas de las instituciones que la configuran, especialmente las impositivas. En esa línea, y bajo tales criterios, es como se planteó la reciente reforma del IRPF, articulada en la Ley 40/1998 y en las restantes disposiciones que la desarrollaron.

Son esas nuevas ideas y las limitaciones y los condicionamientos impuestos por la realidad económica de un mundo globalizado los que acabarán determinando los cambios futuros en los sistemas tributarios. Este trabajo no ha pretendido más que atisbar, desde esas ideas, sus consecuencias más evidentes para nuestro sistema tributario y, por tanto, la influencia decisiva que pueden ejercer en el contenido de una futura reforma tributaria.

#### NOTAS

(1) Véanse sus dos primeros capítulos, donde se analizan los principios de utilidad, ascetismo, simpatía y antipatía.

(2) Véanse especialmente los tres primeros capítulos del libro V. Sin embargo, Mill fue partidario de un impuesto de tipo fijo con un mínimo exento para eximir de cargas la renta mínima indispensable para la subsistencia ordinaria, como había recomendado Bentham. Probablemente, quizá Mill haya sido el primer defensor de lo que hoy conocemos como «impuesto lineal».

(3) MUSGRAVE y PEACOCK (1967) han descrito muy bien el ascenso de esas ideas, aportando además los textos básicos que las han fundamentado a lo largo de la historia del pensamiento económico.

(4) La evolución del concepto de utilidad desde su valoración cardinal hacia la de mera ordenación de preferencias se describe muy bien en SAMUELSON (1945, capítulo V).

(5) Los trabajos de FAGAN (1938) y BENTHAM (1942) son muy significativos a este respecto.

(6) Lo cual permite aplicar criterios formalmente similares al equilibrio con bienes privados y públicos, aunque quede pendiente el problema de la distinta forma de revelación de las preferencias individuales para esos dos tipos de bienes.

(7) Véase, a este respecto, TULLOCK (1983).

(8) La historia de la propuesta de Von Siemens y del éxito de Lauré está bien ex-

puesta en el prólogo del profesor Calle a la versión castellana de SULLIVAN (1965).

(9) Véase, a este respecto, JOHNSON (2000).

(10) Una explicación razonada a la hipótesis de Wagner se encuentra en TIMM (1961), y también en MUSGRAVE (1970).

(11) Según datos publicados por el Banco de España (2000)

(12) El problema del *free rider* en una situación como la comentada es muy grave, como lo demuestra, cada vez más, la existencia de los llamados «paraísos fiscales»

(13) Véase OECD (2000)

(14) Como es bien conocido, un beneficio social de 100 ptas gravado efectivamente al 28,5 por 100 en el Impuesto sobre Sociedades se convierte en un dividendo bruto de 71,5 ptas si no existen asignaciones a reservas. Este dividendo bruto, multiplicado por el coeficiente de 1,4, se convierte en un ingreso computable de 100 ptas. en el IRPF del accionista que lo percibe. Al descontarse de la cuota de este último impuesto el 40 por 100 del dividendo bruto percibido —es decir,  $0,4 \times 71,5 = 28,5$  ptas, equivalentes a la cuota ya satisfecha por el Impuesto sobre Sociedades— se consigue que el accionista soporte la misma carga fiscal conjunta que en el caso de que no existiese el Impuesto sobre Sociedades.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ATKINSON, A. B. (1991), *Modern Public Finance*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham, Reino Unido, dos volúmenes.
- BANCO DE ESPAÑA (2000), *Cuentas financieras de la economía española 1995-1999*, Madrid.
- BENTHAM, F. (1942), «What is the best tax-system», *Economica*, mayo. Reimpreso en JACKSON (1996).
- BENTHAM, J. (1780), *An introduction to the principles of morals and legislation*. Edición sobre la versión de 1780 por J. H. BURNS y H. L. A. HART, The Athlone Press, University of London, Londres, 1970.
- FAGAN, E. D. (1938), «Recent and contemporary theories of progressive taxation», *Journal of Political Economy*, agosto. Reimpreso en JACKSON (1996).
- JACKSON, P. M. (1996), *The foundations of Public Finance*, Edward Elgar Publishing Ltd. Cheltenham, Reino Unido, dos volúmenes.

JOHNSON, D. G. (2000), «Population, food, and knowledge», *The American Economic Review*, marzo.

KRUGMAN, P. R. (1995), «Growing world trade: Causes and consequences», *Brookings Papers on Economic Activity*, Nueva York, nº 1.

MILL, J. S. (1848), *Principles of Political Economy*, John W. Parker, Londres, dos volúmenes. Versión al castellano publicada por Fondo de Cultura Económica, México, 1943, tercera reimposición, 1996.

MUSGRAVE, R. A. (1970), *Fiscal Systems*, Yale University Press, New Haven, 1970. Edición española de Aguilar, S.A., Madrid, 1973.

MUSGRAVE, R. A. y PEACOCK, A. T. (1967), *Classics in the theory of Public Finance*. St. Martin's Press, Nueva York.

OECD (2000), *Economic Outlook*, diciembre.

RAWLS, J. (1972), *A Theory of Justice*, Clarendon Press, Oxford. Versión al castellano publicada bajo el título *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1979.

REINICKE, W. H. (1998), *Global Public Policy*, Brookings Institution Press, Washington, D. C.

SAMUELSON, P. A. (1945), *Foundations of economic analysis*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts). Versión al castellano de la tercera reimposición publicada por Librería El Ateneo, editorial, Buenos Aires, 1957.

— (1954), «The pure theory of public expenditures», *Review of Economics and Statistics*, noviembre. Reimpreso en ATKINSON (1991). Versión al castellano en *Hacienda Pública Española*, nº 5/1970.

SULLIVAN, C. K. (1965), *The tax on value-added*, Columbia University Press, Versión al castellano publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978.

TIMM, H. (1961), «Das Gesetz der Wachsenden Staatsausgaben», *Finanzarchiv*, Heft 2, Band, 21. Versión al castellano en *La dinámica del gasto público*, Instituto de Estudios Fiscales, Libros de lecturas, Madrid, 1974.

TULLOCK, G. (1983), *Economics of income redistribution*. Kluwer Academic Publishers, Boston. Véase también la segunda edición, de 1997, publicada por la misma editorial.

## Resumen

La necesidad de una nueva reforma tributaria en España está justificada, a juicio del autor, por los cambios que han venido produciéndose en los nuevos planteamientos de la Hacienda Pública, que están proporcionando un fuerte impulso a la eficiencia como criterio orientador de tales reformas, y por los cambios que se han producido en la situación económica, especialmente por los derivados de la globalización de la economía. La globalización crea en el ámbito tributario fuertes problemas en cuanto a la distribución de la soberanía fiscal entre países, por los fenómenos de deslocalización que origina y, finalmente, por las cuestiones que plantea para un tratamiento equitativo de los rendimientos de los factores con distinto grado de movilidad en el ámbito internacional. De ahí que los objetivos que debería pretender una posible reforma del sistema tributario sean: el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria, la aproximación a otros sistemas fiscales en Europa, la potenciación de la eficiencia del sistema tributario español y el refuerzo de su equidad, aunque por vías diferentes a las tradicionales.

Desde tales objetivos, el autor se plantea las líneas que, en su opinión, debería seguir la reforma del sistema impositivo español, que se concretan en la continuidad de la reciente reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con una mejora del tratamiento de las rentas más reducidas, el mantenimiento de la estructura unitaria atenuada en la base del impuesto, una mayor neutralidad en el tratamiento de los objetivos financieros y, finalmente, una protección especial para las rentas de trabajo, con mejor tratamiento fiscal de los fondos de pensiones. La reforma del Impuesto sobre Sociedades se aborda partiendo de la necesidad de mantener una estrecha relación entre base fiscal y beneficio contable e intentando mejorar la integración de este tributo con el IRPF. El artículo se cierra con una descripción de los principales cambios deseables en los restantes impuestos del sistema y con algunas observaciones sobre la financiación de las comunidades autónomas y la necesaria reforma de la Hacienda municipal.

*Palabras clave:* reforma tributaria, impuesto, eficiencia.

## Abstract

The need for new taxation reforms in Spain is justified in the author's opinion, due to the changes taking place in the new policies of the Public Treasury, which are furnishing a strong push to efficiency as the basis for the orientation of said reforms, and due to the changes which have been taken place in the economic situation, especially those derived from the globalisation of the economy. Globalisation creates major problems within the tax sphere in regard to the distribution of the tax sovereignty between countries, due to the phenomena of de-localization which it originates and also in the end due to the questions raised in regard to a balanced handling of the results of the factors with different degrees of mobility on the international plane. Hence, the objectives to which a possible reform of the tax system should be directed: the maintenance of the budget stability, the approximation to other fiscal systems in Europe, the reinforcement of the efficiency of the Spanish tax system in general and the reinforcement of its equity, although through routes other than the traditional ones.

From these objectives, the author presents the lines along which he feels the reform of the Spanish taxation system should follow, which can be described as the continuity of the recent reforms on Income Tax, with an improvement in the handling of the lower incomes, the maintenance of a moderated unitary structure in the tax base, a greater neutrality in the handling of the financial goals and, in the end, a special protection for the income obtained from work, with a better fiscal handling of the pension funds. The reform of the Company Tax is considered, beginning with the need to maintain a tight relationship between the tax base and the accounting profits and by trying to improve the integration of this tax with the IRPF (Income Tax). The article ends with a description of the most important changes desired in relation with the remaining taxes of the system and with several comments on the financing of the regional communities and the necessary reform of the municipal treasuries.

*Key words:* tax reforms, taxes, efficiency.

*Jel classification:* H 20.