

Manuel J. Lagares Calvo\*

# LAS REFORMAS FISCALES EN EL REINADO DE JUAN CARLOS I

*Desde noviembre de 1975 hasta junio de 2014, período que comprende el reinado de Juan Carlos I, se han emprendido en España diversas reformas del sistema impositivo con distintos objetivos y finalidades pero que, casi siempre, han tratado de modernizar nuestros impuestos acomodándolos a las tendencias seguidas por los países más avanzados. Contemplada la evolución del sistema impositivo español desde la perspectiva de las reformas que se han ido llevando a término desde su unificación en 1845, las del reinado de Juan Carlos I han de calificarse con una altísima puntuación, pues han puesto al día el cuadro español de tributos, situándolo en vanguardia de los que se aplican en los países de nuestro entorno. Aunque en el ámbito fiscal, como en muchos otros, siempre fuimos con grandes retrasos respecto a los principales países de Europa, en el periodo 1975-2015 hemos logrado situarnos en una posición de cabeza. Tributariamente hablando, España ha dejado de ser diferente.*

**Palabras clave:** fiscalidad, impuestos, legislación.

**Clasificación JEL:** D31, H2.

---

\* Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Alcalá de Henares, Madrid.

He tomado como bases para este análisis algunos de mis trabajos anteriores, especialmente «La modernización del sistema fiscal español durante la democracia», *Economía y Economistas Españoles*, Ed. G. Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona 2008, vol. 8, pp. 535-597; «La unidad contribuyente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas» (1970), *Hacienda Pública Española*, nº 3; «Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura», *Hacienda Pública Española*, nº 36, 1975 «Flores de Lemus y el Proyecto de Impuesto sobre Rentas y Ganancias de 1926», *Hacienda Pública Española*, nº 42-43; «Hacia una nueva reforma del sistema tributario español», *Hacienda Pública Española*, nº 2, 1994; «La Hacienda Pública en las Facultades de Ciencias Económicas y en la sociedad española durante la segunda mitad del Siglo XX» en *Economía y Economistas Españoles*, (2002) vol. 7, pp. 571-617, Ed. G. Gutenberg, Círculo de Lectores, Barcelona, y mi «Discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía», Ed. La Academia, Sevilla, 2004, entre otros, adicionándole comentarios y valoraciones de las reformas tributarias de 2006 y 2014.

## 1. Antecedentes

La reforma que estableció un sistema tributario nacional fue la elaborada por Alejandro Mon en 1845, a propuesta de una Comisión presidida por él mismo y con la determinante aportación de Ramón de Santillán. No obstante, esta unificación fue solo parcial, dejando importantes parcelas de fiscalidad bajo la jurisdicción de algunos de los antiguos reinos y regiones<sup>1</sup>.

Con la reforma de 1845 España unificó su sistema fiscal, pero con un modelo de tributación ya algo

---

<sup>1</sup> ESTAPÉ, F. (1971). *La reforma tributaria de 1845*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

atrasado que se fundamentaba en los más elementales impuestos de producto (contribución territorial), mientras en Reino Unido se gravaban ya todos los rendimientos, no solo los procedentes de la agricultura y la ganadería, completándose así el diseño del *Income Tax*. Posteriormente, en la reforma de Fernández Villaverde (1900) se completó el cuadro de impuestos de producto con la Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, época en que no solo en Reino Unido, sino también en Alemania, funcionaban plenamente impuestos personales sobre la renta. La introducción de un modesto impuesto complementario sobre la renta no se inició en nuestro país hasta 1932, y en 1964 todavía arrastrábamos el viejo sistema de impuestos de producto. En cuanto a Francia, quizá el último de la Europa más avanzada en abandonarlo, lo había superado definitivamente en 1919. Solo en una figura impositiva fuimos casi pioneros: en la imposición sobre sociedades, introducida en Estados Unidos en 1913 y en España en 1920, bajo otro nombre, y gracias a los ingentes y continuos esfuerzos del profesor Antonio Flores de Lemus.

## 2. La reforma «fundacional» del sistema fiscal de la democracia, 1977-1978

La primera gran reforma fiscal en el reinado de Juan Carlos I es la que se efectúa a raíz de la vuelta a la democracia en 1977. Esa reforma fue producto de un complejo proceso en el que se combinaron estudio y análisis de las instituciones tributarias con la búsqueda de consenso entre las fuerzas políticas para llevar a término el cambio fiscal. El proceso de estudio se desarrolló entre 1972 y 1973 por el Instituto de Estudios Fiscales (IEE) bajo la dirección del profesor Enrique Fuentes Quintana. El consenso político fue fruto de una larga campaña de difusión de las ventajas del nuevo sistema tributario, también desarrollada por el profesor Fuentes Quintana y su equipo, iniciada en 1973 y que llega hasta los Pactos de la Moncloa, en el otoño de 1977, lográndose el apoyo de todas las fuerzas políticas.

Las vicisitudes por las que atravesó el estudio y la preparación de esa reforma tributaria han sido ya expuestas en el apartado 1<sup>2</sup>. El proceso se inició en julio de 1972 con un primer esquema de reforma analizado por el profesor Fuentes Quintana y por el autor de este trabajo en la residencia de verano del primero en Santander. A ese análisis se unieron pronto los profesores Albiñana y Valle, y prácticamente la totalidad de los miembros del Instituto de Estudios Fiscales, que se volcaron en la preparación del contenido del Informe conocido como «Libro Verde»<sup>3</sup>. Las circunstancias políticas del momento hicieron que se pospusiera la reforma fiscal hasta que en 1977 se implantó la democracia en España y hasta que, mediante los Pactos de la Moncloa, las diversas fuerzas políticas aprobaron el llamado «Programa de Saneamiento y Reforma Económica»<sup>4</sup>. Una de las piezas clave de este programa la constituiría la reforma del sistema impositivo español, conforme a las prescripciones y criterios del Libro Verde de 1973, terminando por concretarse en disposiciones legales entre 1977 y 1978. En el ámbito de la imposición indirecta la reforma tuvo que esperar hasta 1985, año en que se aprobaron las leyes que articulaban el cambio fiscal en ese ámbito.

## Los objetivos y las líneas básicas de la reforma «fundacional», 1977-1978

La reforma fiscal emprendida entre 1977 y 1978 ha de calificarse como de «fundacional», pues cambió no solo la estructura de nuestro sistema fiscal sino que alteró

<sup>2</sup> LAGARES CALVO, M. (2002). «La Hacienda Pública en las Facultades de Ciencias Económicas y en la sociedad española durante la segunda mitad del Siglo XX», pp. 571-617. *Economía y Economistas Españoles*. Vol. 7. Ed. Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores. Barcelona.

<sup>3</sup> Recientemente ha sido reeditado junto con su versión posterior, el denominado «Libro Blanco», INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2002). Informe sobre el Sistema Tributario Español. Vol. 1-2. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

<sup>4</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA. SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA (1977). Ribadeneyra, S.A., Madrid. El pequeño equipo redactor de ese «Programa» estuvo presidido por el autor de este trabajo bajo los criterios directos del profesor Fuentes Quintana, entonces vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Economía.

sustancialmente los criterios y principios sobre los que se asentaban los distintos impuestos<sup>5</sup>. A partir de la misma se han ido acumulando posteriormente otras varias reformas pero la estructura tributaria, los criterios y los principios de la reforma de 1977-1978 continúan informando hoy nuestro sistema impositivo. Como ya se ha indicado en este apartado esa reforma fue producto de la reflexión del equipo del Instituto de Estudios Fiscales dirigido por el profesor Fuentes Quintana, reflexión en la que se asumieron sin reservas las líneas básicas del proceso de armonización tributaria de los países europeos. Pero también las leyes que articularon esa reforma fiscal se vieron influidas por las ideas de los funcionarios que finalmente las redactaron y por las propuestas de los diversos grupos políticos que las debatieron para su aprobación en el Congreso y en el Senado.

Los objetivos generales de esa reforma fiscal estuvieron inicialmente definidos en el «Libro Verde»<sup>6</sup>. El primero de ellos se refería a la justicia o equidad de los impuestos y el segundo a su eficiencia, el tercero a la estabilidad macroeconómica, el cuarto a los criterios operativos más comunes de todo sistema tributario y, finalmente, el quinto propugnaba la aproximación del sistema tributario español al esquema de imposición que se estaba implantando en la Comunidad Económica Europea.

La preocupación recaudatoria también estuvo muy presente en las reformas del periodo 1977-1978. A partir de 1974, la crisis económica originada por el importante

aumento de los precios del petróleo no fue asumida por la sociedad española, que exigió un fuerte crecimiento de retribuciones para compensarla, lo que desencadenaría un fuerte proceso inflacionista unido a una importante caída de la demanda exterior y a una apreciable pérdida de competitividad de muchos sectores de la producción. A ello se unía la crisis, que anunciaba un próximo cambio de régimen político, consecuencia de las enfermedades del entonces Jefe del Estado. Todas estas circunstancias condujeron a que no fuera posible plantearse aisladamente el problema de la reforma fiscal sin encuadrarla dentro de un programa para la reforma general del marco político y económico que exigían capas cada vez más amplias de la sociedad española. Ese programa debería tener en cuenta que la España de aquellos momentos no era solo un país con un sistema tributario anticuado y fuertemente regresivo sino que, además, ese sistema solo tenía capacidad para financiar un gasto muy limitado y con graves insuficiencias en muchos de los servicios públicos más necesarios. Sin duda, la reforma del sistema tributario resultaba esencial para mejorar la distribución de la renta y de la riqueza, pero también para financiar los nuevos niveles de servicios públicos que inevitablemente demandarían los ciudadanos cuando pudieran expresar con libertad tales demandas. En consecuencia, el nuevo régimen político democrático tendría que enfrentarse a tres importantes tareas en el ámbito económico: ajustar la economía española a las nuevas circunstancias definidas por la crisis del petróleo; mejorar la distribución de la renta y riqueza; y financiar niveles crecientes de gasto público, inevitables ante las enormes carencias de bienes y servicios públicos esenciales y las demandas crecientes de los ciudadanos.

La preocupación por la capacidad recaudatoria del nuevo sistema fiscal, que se había mantenido hasta entonces en una posición más discreta debido a que el sector público venía liquidando sus cuentas en relativo equilibrio, comenzó a pasar al primer plano de los objetivos esenciales de la reforma. El sistema fiscal debería ser más flexible para que el aumento de sus recaudaciones se ajustase al aumento nominal del PIB, por lo

<sup>5</sup> Otras dos reformas fiscales merecen también, en mi opinión, el calificativo de «fundacionales» en nuestra historia fiscal. La primera, la ya comentada de Alejandro Mon, de 1845, que creo un sistema nacional de imposición frente a los tributos regionales anteriores, introdujo algunos impuestos de producto en el ámbito de los impuestos directos y suprimió la antigua alcabala en el ámbito de los indirectos. La segunda, la reforma de 1900 debida a Raimundo Fernández Villaverde, que reordenó y completó la imposición directa con la Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, organizada en tres tarifas: i) sobre rendimientos del trabajo personal; ii) sobre rendimientos del capital mobiliario y iii) sobre beneficios empresariales. Y en el ámbito de la imposición indirecta modificó la imposición de usos y consumos para adaptarla a las nuevas circunstancias derivadas de la pérdida de las colonias americanas y asiáticas en 1898.

<sup>6</sup> INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES *op. cit.* Vol. 1, p. 111.

que debería estar fundamentado en figuras fuertemente relacionadas con el nivel de la producción. De ahí que el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre el valor añadido (IVA) tuviesen que constituir los tres motores recaudatorios del nuevo sistema tributario, dotando de una mayor elasticidad al conjunto de los impuestos. Al mismo tiempo, la progresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas ya no serviría solo a los propósitos de la equidad sino también para aumentar la elasticidad recaudatoria del sistema impositivo en su conjunto.

Estas nuevas circunstancias tuvieron un amplio reflejo en el informe titulado «El Sistema Tributario Español. Criterios para su reforma»<sup>7</sup>, conocido por entonces como Libro Blanco, que no fue más que una reelaboración del Libro Verde de 1973 realizada en 1976 por el mismo equipo que preparó este último. En el Libro Blanco la insuficiente dotación de servicios públicos fue analizada exhaustivamente<sup>8</sup> siguiendo muy de cerca una investigación, efectuada en 1975 por el autor de este trabajo<sup>9</sup> y citada expresamente por el referido Libro Blanco, en la que se ponía de manifiesto la insuficiente cobertura de las necesidades públicas en España.

En ese contexto, las líneas básicas de la reforma que se emprende en 1977-1978 pueden sintetizarse así:

- Sustitución del sistema de imposición de producto por un impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) (Ley 44/1978, de 8 de septiembre).
- Modificación parcial del impuesto sobre sociedades (Ley 61/1978, de 27 de diciembre).
- Creación de un impuesto sobre el patrimonio neto (Ley 50/1977, de 14 de noviembre).
- Modificación del impuesto sobre sucesiones (pospuesta hasta la Ley 29/1987, de 18 de diciembre).

- Sustitución del impuesto general sobre el tráfico de las empresas (ITE) —impuesto sobre ventas en cascada— por un impuesto sobre el valor añadido, aunque esta sustitución se pospone hasta el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (CEE) (Ley 30/1985, de 2 de agosto).

- Articulación de un sistema de impuestos especiales racionalizando los existentes e integrando algunos de los supuestos de la imposición sobre el lujo (Ley 45/1985, de 18 de diciembre).

- Integración de los impuestos sobre el lujo existentes en los impuestos especiales o en la imposición general sobre ventas, aunque posponiendo la solución hasta el ingreso de España en la CEE (Ley 30/1985, de 2 de agosto).

- Reordenación y reducción de hechos imponibles en la imposición sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (Ley 32/1980, de 21 de junio).

Como puede observarse, la reforma del cuadro impositivo entre 1977 y 1978 se limitó a la creación de un auténtico impuesto sobre la renta personal, a la implantación de un impuesto sobre el patrimonio neto y a la modificación parcial del impuesto sobre sociedades. La implantación del IVA, la desaparición del impuesto de lujo y la reordenación de los impuestos especiales se pospuso hasta la entrada de España en la CEE en 1986. Las restantes reformas impositivas o se olvidaron o quedaron pendientes hasta leyes muy posteriores.

Es importante señalar que a la reforma del cuadro impositivo acometida entre 1977 y 1978 se le añadió por esas fechas una profunda reordenación de la Administración tributaria, acometida en 1977 y concretada en la integración de la mayor parte de los antiguos Cuerpos de Inspección de los Tributos en un solo Cuerpo Especial; en un fuerte impulso a la mejora del Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Hacienda entre 1978 y 1982, y muy posteriormente —mediante la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991— en la creación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

<sup>7</sup> INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. *Op. cit.* Vol. 2.

<sup>8</sup> Véase *op. cit.* Vol. 2, pp. 18-38.

<sup>9</sup> LAGARES CALVO, M. (1975). «Las necesidades públicas en España: niveles de cobertura». *Hacienda Pública Española*, n.º 36.

## El cambio en la imposición sobre la renta personal

La reforma de la imposición personal sobre la renta fue, sin duda, la pieza clave de las que se emprendieron en el sistema tributario español entre 1977 y 1978. De ahí que merezca un análisis algo más detenido que debe comenzar por los antecedentes de este tipo de imposición en España, para entender mejor cuál era la situación de partida en la modernización del IRPF. Ha de tenerse en cuenta que después de múltiples y fracasados intentos que se inician en 1809<sup>10</sup>, se logra introducir en España en 1932<sup>11</sup> un tributo que trataba de desempeñar el papel de un impuesto sobre la renta de las personas físicas. Desde su creación y pese a que pomposamente se le denominó «impuesto general» en 1964, el impuesto personal sobre la renta no había sido más que un modesto tributo complementario del auténtico nervio de la imposición directa en nuestro país que, desde principios del Siglo XX, cuando el ministro Fernández Villaverde completó su cuadro de hechos imponible, seguía siendo la imposición de producto o sobre rendimientos. Este sistema de imposición de producto se componía de cinco tributos que gravaban de forma independiente los rendimientos de los bienes rústicos, de los bienes

urbanos, del trabajo, del capital y de las actividades comerciales e industriales. A partir de 1964 esos cinco viejos impuestos de producto, sin perder su sustantividad propia, se consideraron «a cuenta» del impuesto general pero lo cierto es que en 1972 el referido impuesto general recibía 350.761 declaraciones, de las cuales tan solo 29.389 resultaban con cuota positiva. La modernización del sistema impositivo español exigía, por tanto, de una importante reforma, una de cuyas piezas clave tendría que constituir la imposición directa nucleada en torno a un impuesto personal sobre la renta. A tales efectos no cabía otra posibilidad que la de sustituir el obsoleto sistema de impuestos de producto e impuesto general complementario por un auténtico y único impuesto sobre la renta de las personas físicas sin poner en peligro la recaudación, para lo cual había que transformar con rapidez la Administración tributaria, que no estaba preparada para gestionar ese nuevo impuesto.

En la reforma fiscal de 1977-1978 se aborda la reforma de la imposición personal sobre la renta con la Ley 44/1978, de 8 de septiembre. Mediante esta ley se sustituyen los viejos impuestos de producto a cuenta y el impuesto general sobre la renta por un sistema de retenciones sobre algunos rendimientos, siguiendo la técnica del *pay as you earn* —trabajo y capital, básicamente— y por un impuesto sobre la renta de las personas físicas de naturaleza sintética y tarifa progresiva. Las peculiaridades más importantes de este nuevo IRPF se refieren al sujeto del impuesto, su base imponible y sus tarifas.

Siguiendo el criterio del Libro Verde, la Ley 44/1978 establecía que, cuando los sujetos pasivos del impuesto estuviesen integrados en una unidad familiar, todos los componentes de esta última quedarían conjunta y solidariamente sometidos al impuesto como sujetos pasivos. Se optaba, en consecuencia, por el gravamen de la renta acumulada de la unidad familiar y no por el gravamen individualizado de cada uno de sus componentes. Esta opción era, además, obligatoria. En cuanto al tratamiento de las posibles deducciones por

<sup>10</sup> En 1809, en plena Guerra de la Independencia, la Junta Superior del Principado de Cataluña, influida sin duda por la experiencia de William Pitt en Reino Unido para financiar las guerras contra la Francia revolucionaria, tuvo la idea —que no resultaría muy acertada, dadas las circunstancias del momento— de establecer una «capitación general» mediante una tarifa de 22 clases. Siguiendo este ejemplo, la Junta Suprema organizó una consulta al país en ese mismo año para establecer una «contribución directa», que se articularía mediante Decreto de enero del año siguiente. Ninguno de esos intentos ni otros similares, entre los que cabe destacar el de Laureano Figuerola de 1869, lograron establecer un impuesto personal sobre la renta en España.

<sup>11</sup> La introducción de una «Contribución general sobre la renta» en 1932, durante la Segunda República, corrió a cargo del ministro Jaime Carner, que aprovechó para ello muchas de las opiniones de Flores de Lemus expresadas en el informe al Proyecto de Impuesto sobre Rentas y Ganancias, que propuso Calvo Sotelo en 1926 cuando fue ministro de Hacienda durante la dictadura del general Primo de Rivera, proyecto que no llegó a plasmarse en la ley correspondiente. Véase a este respecto LAGARES CALVO, M.: «Flores de Lemus y el Proyecto de Impuesto sobre Rentas y Ganancias de 1926», *Hacienda Pública Española*, n.º 42-43.

el matrimonio, al objeto de evitar los saltos en la progresividad que la acumulación de rentas familiares podría generar, el Libro Verde recomendaba la adopción de un sistema de *splitting* cuando ambos cónyuges fuesen titulares de rentas y, para evitar reducciones de la progresividad formal, aconsejaba deducciones en la cuota por mínimo exento y en función del número de hijos o personas dependientes<sup>12</sup>. La Ley 44/1978 no aplicó el sistema de *splitting*, pero aceptó que la deducción general se incrementase en función de que fuesen más de uno los miembros de la familia que aportasen rendimientos de trabajo o de explotaciones económicas. También adoptó el sistema de deducciones en la cuota por hijos y personas dependientes.

La segunda y quizás más importante característica del nuevo IRPF era la de considerar la renta como base única de gravamen. Partiendo de una situación en la que los rendimientos que integraban la base del antiguo impuesto general coincidían con las bases de los respectivos impuestos de producto a cuenta, lo más importante para el nuevo IRPF era, sin duda, la construcción de un nuevo concepto de base imponible. Para esto, el Libro Verde recomendaba que se sistematizase y mejorase la definición de rendimientos que ya se contenía en la imposición de producto; que se completasen los procedimientos de estimación extendiendo notablemente la estimación directa e incorporando el control de las variaciones patrimoniales; y, finalmente, que se ampliase el concepto de renta para incluir en el mismo las ganancias y pérdidas patrimoniales, de forma que las ganancias y pérdidas

obtenidas a corto plazo se incluyesen sin más en la renta anual y a las obtenidas a largo plazo se les aplicase un procedimiento de promediación, con tributación al tipo medio efectivo resultante para la renta ordinaria. Se señalaba igualmente en el Libro Verde que «en todo caso, el tipo aplicable a las ganancias de capital no podría ser inferior al 15 por 100, tanto para las obtenidas a corto como a largo plazo»<sup>13</sup>. Para discriminar a favor de los rendimientos del trabajo, el Libro Verde recomendaba el establecimiento de una deducción en la cuota equivalente al 15 por 100 de los rendimientos que proviniesen del trabajo o de explotaciones económicas, sin que el importe de la deducción pudiese rebasar unas determinadas cantidades fijas<sup>14</sup>.

La Ley 44/1978 siguió en líneas generales las anteriores propuestas y definió la renta objeto de gravamen como la suma de rendimientos del trabajo, del capital y de las explotaciones económicas más los incrementos y disminuciones patrimoniales, estableciendo en algunos casos nuevas y más homogéneas definiciones de tales rendimientos que las contenidas anteriormente en el sistema de imposición de producto. Del mismo modo siguió también las recomendaciones del Libro Verde para los incrementos y disminuciones patrimoniales, estableciendo un procedimiento de promediación con tributación al tipo medio de los obtenidos en periodos superiores a un ejercicio, no gravándose los que se derivasen de la enajenación de activos fijos de naturaleza empresarial o de la vivienda habitual del contribuyente, con cierto límite en este último caso, siempre que las cantidades obtenidas fuesen objeto de reinversión en activos fijos empresariales o en la vivienda habitual, respectivamente. En cuanto al tratamiento de la unidad contribuyente, la Ley 44/1978 no admitió deducción alguna de la cuota derivada de la acumulación de rentas en la familia, pero sí que se incrementase la cuantía de la deducción general en función del número de

<sup>12</sup> Esta recomendación del Libro Verde era, sin embargo, contraria a la opinión personal del autor de este trabajo, que fue ponente de esa parte del referido libro. Se adoptó por la influencia de otros miembros del equipo redactor y después de algunas polémicas. Mi opinión personal al respecto había quedado ya públicamente manifestada tres años antes, como puede comprobarse en LAGARES CALVO, M. (1970). «La unidad contribuyente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas». *Hacienda Pública Española*, nº 3. En la reforma del IRPF de 1998 esa opinión sería finalmente aceptada, pero en la de 2006 volvería a rechazarse por el legislador. La Comisión de Reforma del Sistema Tributario nombrada en 2013 propugna la vuelta al sistema de 1998, aunque reconoce las dificultades recaudatorias del momento.

<sup>13</sup> *Op. cit.* Vol. 1, p. 191. En lo relativo a las ganancias a largo plazo, obsérvese la coincidencia de este tipo con el aplicable según la regulación derivada de la reforma del IRPF en 2002.

<sup>14</sup> *Op. cit.* Vol. 1, pp. 203 y 220.

perceptores de rendimientos de trabajo o empresariales que integrasen la unidad familiar.

La aplicación con éxito de una reforma tan importante como la que implicaba pasar de un sistema de imposición de producto a otro de gravamen de la renta personal mediante el nuevo IRPF exigía una clara moderación de la progresividad de la tarifa. Por eso el Libro Verde recomendó que se aplicase una tarifa de 15 tramos cuyos tipos se situaban entre el 15 y el 51 por 100, pero con el límite de que en ningún caso la cuota íntegra resultante por aplicación de la referida escala pudiese exceder del 35 por 100 de la base liquidable<sup>15</sup>. El tipo medio máximo de gravamen sobre la cuota íntegra se cifraba, por tanto, en el citado 35 por 100 y el tipo efectivo máximo se reducía notablemente respecto a ese porcentaje, al tomarse en consideración las deducciones de la cuota, aunque tendía asintóticamente hacia el referido 35 por 100 para bases liquidables muy elevadas. Por su parte, la Ley 44/1978 cambió apreciablemente el grado de progresividad formal del impuesto. En primer término, elevó el número de tramos desde los 15 propuestos en el Libro Verde hasta 28. En segundo lugar, el marginal máximo, cuya cuantía se había recomendado en este libro que no sobrepasase el 51 por 100, se elevó hasta el 65,51 por 100, mientras que se aceptaba un marginal mínimo del 15 por 100, que era el que se había propuesto en este libro. Finalmente, se estableció que en ningún caso la cuota íntegra resultante por aplicación de la referida escala pudiese exceder del 40 por 100 de la base liquidable, en lugar del 35 por 100 del Libro Verde.

### **El impuesto extraordinario sobre el patrimonio de 1977**

La necesidad de establecer un sistema ordenado de control de las variaciones patrimoniales de los individuos, como medio de evitar o reducir el fraude en el ámbito de un impuesto personal sobre la renta, estaba

reconocida de antiguo por la doctrina fiscal. También era recomendación antigua de esa misma doctrina la utilización de la imposición sobre el patrimonio neto para introducir un gravamen adicional sobre las llamadas «rentas fundadas» frente a las no fundadas, en el caso de que la renta personal se gravase mediante un impuesto sintético. Por tanto, la creación de un impuesto personal sobre el patrimonio neto podía responder a esa doble necesidad de control de la renta, por una parte, y de discriminación en el gravamen a favor de los rendimientos del trabajo, de otra. Para cumplir con la finalidad de mero control de la renta no se necesitaría, de hecho, tanto un impuesto sobre el patrimonio como una mera declaración patrimonial y, además, esa declaración debería venir necesariamente formulada a costes históricos de los activos y pasivos, y no en valoraciones de mercado. Para discriminar a favor de las rentas no fundadas resultaría necesario, por el contrario, un impuesto personal sobre el patrimonio neto con tipo de gravamen positivo y, a ser posible, que valorase activos y pasivos a precios de mercado.

El Libro Verde sobre la reforma tributaria planteaba la introducción de un impuesto sobre el patrimonio neto como mero instrumento de control de la renta personal y, por tanto, a tipo cero y, en todo caso, con criterios históricos de valoración, es decir, rechazando la valoración anual de los activos a precios más o menos próximos a los de mercado y sustituyéndola por los precios de adquisición de tales activos y de sus mejoras. Por eso, lo que el Libro Blanco realmente propugnaba era la implantación de un sistema de control de la renta personal a través de las variaciones patrimoniales, aunque la posibilidad de una escala progresiva para el impuesto sobre el patrimonio también se admitía como alternativa al tipo cero, pero solo como instrumento para reducir la progresividad formal del IRPF y coadyuvar a un mejor tratamiento de las rentas no fundadas<sup>16</sup>.

La Ley 50/1977, de 14 de noviembre, que cronológicamente fue la primera disposición que articuló la

<sup>15</sup> *Op. cit.* Vol. 1, p. 220.

<sup>16</sup> INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES. *Op. cit.* pp. 263-292.

reforma fiscal de 1977-1978, introdujo un impuesto extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas que aparentemente respondía a las recomendaciones del Libro Verde, pero que se separaba de tales recomendaciones en dos aspectos esenciales. El primero y más fundamental, en el que propugnaba una valoración de activos y pasivos a precios de mercado, apartándose así de la posibilidad de que este impuesto sirviese de elemento de control de las declaraciones del IRPF. El segundo, en el que su tarifa claramente duplicaba el nivel de tipos que, como mera alternativa al tipo cero, había recomendado el Libro Verde. Se desvirtuaban así las finalidades básicas de este impuesto y, por un afán de pretendida progresividad, se condenaba al fracaso a una figura impositiva que podría haber sido esencial en la lucha contra el fraude fiscal en España<sup>17</sup>.

### La reforma de la imposición sobre sociedades

Las modificaciones que se planteaban en el Libro Verde en relación con la imposición de sociedades intentaban responder a los dos principios básicos de toda la reforma en el campo de la imposición directa: generalización del impuesto y adaptación del mismo a la auténtica capacidad de pago del sujeto pasivo. Estos dos principios se concentraban, en el caso del impuesto sobre sociedades, especialmente en el de aplicación del tributo; en mejoras en la definición de la base imponible; en la racionalización de los sistemas de incentivos fiscales a la inversión; en la coordinación de los tipos de gravamen; en el nuevo régimen de sociedades interpuestas; y, finalmente, en la modificación del sistema de cuota mínima.

Las modificaciones en el ámbito de aplicación del tributo pretendían acomodar éste a su verdadero papel

dentro del campo de la imposición directa, evitando tanto posibles zonas de concurrencia con otros impuestos como el abandono de su propio campo de gravamen. Para ello se pretendía delimitar mejor el sujeto pasivo y, al tiempo, extender el hecho imponible. La delimitación de los sujetos pasivos se pretendía mediante dos acciones distintas. La primera se refería a la posible opción para que las entidades personalistas y otras sin personalidad jurídica independiente de reducida dimensión pudiesen pasar mediante petición de sus socios a tributar en régimen de sociedades de personas, imputándose en este caso la totalidad del beneficio social a los socios o partícipes para su gravamen en el IRPF, sin gravamen previo de los citados beneficios en el impuesto sobre sociedades. Esta propuesta fue recogida en la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del IRPF<sup>18</sup>. La segunda pretendía la plena sujeción de ciertas entidades sin personalidad jurídica independiente de la de sus socios o partícipes por la totalidad de las rentas obtenidas en el ámbito del impuesto sobre sociedades, de modo que la adopción de una forma asociativa, aunque de carácter irregular o sin los requisitos necesarios para la concesión de la personalidad jurídica independiente, no permitiese que escaparan al tributo importantes rentas. Esta recomendación, sin embargo, no fue recogida en las leyes de reforma que, por el contrario, establecieron la tributación dentro del IRPF de los rendimientos obtenidos por las formas asociativas irregulares<sup>19</sup>.

En un plano distinto, también se proponía que se modificase el ámbito de aplicación del tributo para que, en determinadas condiciones, se pudiese gravar la renta total del grupo de sociedades en lugar del gravamen independiente de las rentas obtenidas por la entidad matriz y sus filiales. Esta propuesta se puso en vigor, aunque de forma muy limitada, a partir de la Ley 18/1982, de 26 de mayo.

Por otra parte, la extensión del hecho imponible del tributo pretendía dotar a éste de la máxima generalidad

<sup>17</sup> La historia posterior de este impuesto, primeramente cedida su recaudación a las comunidades autónomas y después aumentada aún más su tarifa, demuestra que el papel crucial de este tributo como mero instrumento de control de la renta no fue comprendido por la Hacienda española ni por las fuerzas políticas de nuestro país.

<sup>18</sup> Artículo 12.3 de la Ley 44/1978, del IRPF.

<sup>19</sup> Artículo 12.1 de la Ley 44/1978, del IRPF.

compatible con la de los demás impuestos del sistema de tributación directa, y se trataba de alcanzar mediante la sujeción al gravamen de las ganancias de capital obtenidas en España por entidades no residentes que, además, no tuviesen en territorio español establecimiento permanente. La Ley 61/1978 aceptó esta propuesta. La definición apropiada de la base del impuesto de sociedades era una necesidad que condicionaba totalmente el papel de este tributo, al tiempo que afectaba de modo notable a su generalidad. Para esto el Libro Verde pretendía que se adoptase el método de diferencias de patrimonio al principio y fin del período impositivo como complementario del sistema de cuenta analítica de ingresos y gastos, lo que no fue recogido por la Ley 61/1978. Además se pretendía una mayor adecuación de los criterios de calificación fiscal de los ingresos computables y de los gastos deducibles al concepto económico de renta, lo cual, en líneas generales, se plasmó en el articulado de la Ley 61/1978. Finalmente, se pretendía también la ampliación de las compensaciones de pérdidas con beneficios de ejercicios posteriores, lo que también fue aceptado por la Ley 61/1978.

La racionalización de los sistemas de incentivos fiscales a la inversión dentro del impuesto sobre sociedades implicaba la sustitución de algunos de los entonces vigentes por otros que hubiesen demostrado una mayor eficacia en cuanto al estímulo para promover inversiones reales. Para ello se proponía la sustitución del Régimen de Previsión para Inversiones y de Reserva para Inversiones de Exportación por un sistema de deducción en la cuota de un porcentaje del importe de la inversión efectivamente realizada. Este criterio también fue el seguido por la Ley 61/1978.

Por otra parte, se consideró necesaria la coordinación de los tipos de gravamen del impuesto sobre sociedades, lo que presentaba dos vertientes distintas pero íntimamente relacionadas: la externa, con respecto a los demás impuestos, y la interna, en relación con los tipos aplicables a los distintos sujetos pasivos. A tales efectos el Libro Verde propugnaba que el tipo general del impuesto sobre sociedades debería tener

en cuenta el nivel de los tipos del IRPF. Como en el Libro Verde se pretendía que el tipo medio del IRPF, resultante de comparar la cuota íntegra con la base liquidable, no excediera del 35 por 100, ese era el tipo general que se propugnaba para el impuesto sobre sociedades. Sin embargo, la reforma del IRPF estableció el tope del 40 por 100 para el tipo medio por lo que, al establecer la Ley 61/1978 el tipo general del impuesto sobre sociedades en el 33 por 100, quedó margen suficiente para posibles economías de opción a favor de la forma societaria que, además, se veía reforzada por las mejores posibilidades de cómputo de los gastos deducibles, de las ganancias y pérdidas de capital y de los incentivos por inversión. Desde el punto de vista de la coordinación interna, los tipos diferentes del propio impuesto deberían estar justificados por razones fundamentadas de política fiscal. La Ley 61/1978 siguió solo parcialmente esta propuesta del Libro Verde.

Otro importante problema de este impuesto se derivaba del conjunto de gravámenes que recaían sobre los rendimientos obtenidos por los empresarios individuales, lo que hacía que existiesen importantes economías en la adopción de formas sociales de organización mercantil frente a las individuales, sobre todo cuando tales rentas no tenían que ser utilizadas en el consumo de modo inmediato. Eso conducía a la aparición de sociedades interpuestas, cuyo principal objetivo era la despersonalización del gravamen, evitándose así la progresividad de la carga tributaria que se contenía en la tarifa del IRPF. Para solucionar estos problemas el Libro Verde incluía un conjunto de recomendaciones dirigidas a constituir un régimen tributario especial para tales entidades, régimen tributario que, por ser más gravoso que el normal, intentaba absorber la posible economía tributaria. Tanto la Ley 44/1978, del IRPF, como la Ley 61/1978, del impuesto sobre sociedades, siguieron estas recomendaciones.

El último aspecto de importancia en la reforma del impuesto sobre sociedades se refería al sistema de cuota mínima en este impuesto vigente desde la reforma de 1964, que establecía, en líneas generales,

que la cuota del tributo no podría ser inferior en ningún caso a la suma de las cuotas de los impuestos a cuenta complementarios que le correspondiesen a cada uno de los rendimientos obtenidos en las actividades que desarrollase la entidad. La simple enunciación de tal sistema ya ponía de manifiesto la perturbación que establecía en la estructura del impuesto, pues obligaba al fraccionamiento de la renta en rendimientos parciales correspondientes a cada actividad o explotación<sup>20</sup>. Por eso, la Ley 61/1978, de reforma del impuesto sobre sociedades, suprimió la cuota mínima pero, erróneamente, definió la renta de la sociedad como la suma algebraica de rendimientos y ganancias y pérdidas de capital, en lugar de hacerlo como diferencia entre ingresos computables y gastos deducibles, que era la fórmula tradicional de este impuesto desde la redacción de las disposiciones de la Contribución de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria dada por la Ley de 29 abril de 1920. Con ello la Ley 61/1978 dio ocasión a que, con diversas finalidades, se siguiese practicando la fragmentación del beneficio en función de los pretendidos rendimientos de cada actividad.

### La reforma de la imposición indirecta en 1985

El Libro Verde propuso el establecimiento de un impuesto sobre el valor añadido que sustituyese al impuesto sobre el tráfico de las empresas, que era un impuesto en cascada sobre las ventas muy similar a la antigua alcabala. El nuevo impuesto sobre el valor añadido habría de convertirse en la figura clave y central de la imposición indirecta. A tales efectos, el Libro Verde recordaba que un impuesto sobre el valor añadido hacía posible un tratamiento fiscal equitativo de las exportaciones e importaciones, ofrecía mayores posibilidades de control de

los hechos imponible, facilitaba la imposición de los servicios, era uniforme en su carga fiscal evitando la discriminación a los consumidores, no promovía la integración empresarial —con sus importantes efectos positivos sobre la división del trabajo— y evitaba más fácilmente el gravamen de los bienes de inversión. El IVA, además, había sido la opción fiscal elegida por la CEE.

Entre los rasgos básicos de la estructura del IVA que se proponía, cabe destacar los siguientes:

- Para el hecho imponible se propugnaba la máxima amplitud posible del ámbito del tributo con objeto de asegurar su neutralidad. El IVA debería, pues, gravar las entregas de bienes y prestaciones de servicios así como las importaciones, delimitadas estas operaciones con arreglo a criterios económicos. El campo del ITE vigente en aquellos momentos quedaría así ampliado con el comercio al por menor, la transmisión de inmuebles con carácter empresarial, algunos conceptos hasta entonces integrados en los impuestos de lujo y especiales, y las importaciones.
- Los sujetos pasivos serían las personas físicas o jurídicas que realizasen las actividades que la ley señalase con carácter independiente y habitual, tuvieran estas o no carácter lucrativo.
- Por lo que se refiere a las exenciones y regímenes especiales se señalaba la conveniencia de reducirlos al mínimo, con vistas a preservar su neutralidad y su idóneo funcionamiento. No podría hacerse abstracción, sin embargo, de algunas situaciones especiales que requiriesen un tratamiento excepcional, tales como las agrícolas, ciertos servicios y las pequeñas empresas, sectores que requerirían una regulación específica y cuidadosa.
- El ámbito espacial debería venir determinado por el criterio de la territorialidad.
- La base imponible se definiría convenientemente para los diferentes supuestos de sujeción, recomendándose la conveniencia de emplear procedimientos de estimación directa.
- Se proponía la coexistencia de tres categorías de tipos impositivos, uno de carácter general y nivel

<sup>20</sup> Es criterio bien asentado en economía que el beneficio de las empresas es una magnitud residual y racionalmente inescindible, por lo que su fragmentación por actividades o explotaciones en el caso de producciones conjuntas conduce siempre a soluciones arbitrarias, cualquiera que sea el criterio que se utilice para la atribución de ingresos y gastos comunes a las distintas actividades o explotaciones.

intermedio, otro especial más elevado aplicable a bienes de lujo, y un tercero de nivel reducido para productos de primera necesidad, especialmente los alimenticios.

- El régimen de deducción que se propugnaba, dentro del sistema denominado «de sustracción impuesto a impuesto», debería conceder atención a los problemas planteados por el coste de las inversiones, las compras exentas y los impuestos sobre las compras que superasen al calculado sobre las ventas en un proceso de producción.

La transición de una u otra modalidad impositiva plantearía diversos problemas que, según el Libro Verde, se referían a posibles efectos indeseables sobre la actividad económica y al momento oportuno para verificar el cambio impositivo. En el primer grupo de ellos se analizaban los relativos a los efectos del cambio sobre la estabilidad interna y externa, así como los problemas institucionales derivados de los cambios en la organización administrativa de los propios contribuyentes para hacer frente a las exigencias de un impuesto técnicamente más complejo y, desde luego, a la necesaria mejora en la eficiencia de la Administración tributaria. Respecto al momento oportuno para el cambio fiscal, el Libro Verde señalaba que vendría condicionado por la resolución satisfactoria de los problemas derivados de la implantación del nuevo impuesto y por concretas circunstancias de oportunidad política y de coyuntura económica.

Las propuestas del Libro Verde respecto a la imposición sobre el lujo estaban subordinadas a la efectiva instauración del impuesto sobre el valor añadido. Contando con esa instauración, se proponía una reordenación de las diferentes rúbricas de la imposición sobre el lujo conforme a los siguientes criterios:

- Integración de los gravámenes sobre «adquisiciones en general» y «servicios y consumiciones» en el IVA. El tipo impositivo sería en este caso, y conforme se ha hecho mención al tratar del IVA, más elevado que el tipo general.

- Adscripción al ámbito de los impuestos especiales de los gravámenes que incidían sobre tabaco

y gasolina supercarburante, determinadas bebidas, y tenencia y disfrute de vehículos automóviles el cual, junto al impuesto municipal sobre circulación, canon de coincidencia y cualquier otro tributo de idéntica justificación, se integraría en aquellos bajo la rúbrica del impuesto anual sobre la circulación.

- Trasvase de los restantes conceptos de tenencia y disfrute al impuesto sobre el patrimonio neto.

Por lo que respecta a los impuestos especiales, el Libro Verde propugnaba una nueva y distinta configuración de esta categoría de impuestos con arreglo al siguiente esquema:

- Del conjunto de gravámenes que incidían sobre la fabricación, se consideraba que deberían subsistir como impuestos especiales los que recaían sobre la cerveza y el alcohol. Esta última modalidad debería, además, extender su ámbito de aplicación hasta abarcar a todos los compuestos químicos de radical alcohólico integrando, a su vez, el impuesto de lujo que recaía entonces sobre las bebidas alcohólicas.

- Parecía oportuno, sin embargo, incluir en el futuro IVA los impuestos de fabricación que gravitaban sobre el azúcar, la achicoria y las bebidas refrescantes.

- Por lo que se refiere a los gravámenes por productos petrolíferos se ofrecía un haz de medidas que se dirigían a completar el nuevo esquema de tributación indirecta que se trataba de construir. Estas medidas comprendían el mantenimiento del impuesto especial sobre petróleo y sus derivados con inclusión en el mismo del entonces vigente impuesto de lujo sobre gasolina supercarburante.

- Para el impuesto sobre el uso del teléfono se postulaba su pase al IVA al tipo más elevado de los tres que se propugnaban para este último impuesto.

Como ya se ha comentado, la importante reforma de la imposición indirecta que las medidas anteriores configuraban no se llevó a término en 1977-1978, sino que se pospusieron hasta la entrada de España en la CEE en 1986, considerando quizás que ni la Administración ni los contribuyentes estaban aún preparados para esa nueva estructura tributaria, aunque posiblemente

el retraso se debiese más a los temores de que los nuevos impuestos pudieran suponer un fuerte impacto sobre el nivel general de precios. También quizá se pensase en utilizar el cambio tributario como un instrumento de negociación con la Comunidad, dado que el sistema de desgravaciones fiscales en frontera derivado del antiguo sistema de impuestos indirectos era claramente beneficioso para las exportaciones españolas y su sustitución por el sistema IVA supondría una ventaja comercial de importancia para los restantes países de la CEE. Sea como fuere, lo cierto es que la reforma de la imposición indirecta no se llevó a término hasta 1985, entrando en vigor el 1 de enero de 1986. La Ley 30/1985, de 2 de agosto, reguló el IVA siguiendo en líneas generales los criterios anticipados por el Libro Verde, con las modificaciones originadas por los nuevos criterios comunitarios. La reforma supuso también la desaparición del antiguo impuesto sobre el lujo, integrándose algunos de sus conceptos en el IVA y otros en los impuestos especiales. Estos últimos fueron objeto de una importante reforma por la Ley 45/1985, de 18 de diciembre, que también siguió, en líneas generales, los criterios propugnados por el Libro Verde.

Puede decirse, en consecuencia, que las reformas de 1985 cerraron el contenido de las que propuso el Informe del Instituto de Estudios Fiscales de 1973 (Libro Verde). En los nueve años que van desde 1977 hasta 1985 cambió por completo la estructura y el contenido del sistema tributario español que quedó, a partir de este último año, configurado como un sistema impositivo moderno, plenamente equiparable al de los países más avanzados del mundo y que seguía con precisión las directrices para la armonización fiscal que se habían venido impartiendo por la CEE.

### 3. Las reformas del IRPF entre 1988 y 1991

La creación del IRPF en 1978 dio paso, casi a partir de ese momento pero especialmente después de 1982, a un conjunto de retoques o reformas parciales en ese impuesto, generalmente acometidas por las

sucesivas Leyes de Presupuestos, que trataron de resolver problemas concretos planteados por el nuevo texto legal o de articular diversas medidas de política económica, casi siempre coyunturales, sin que por ello se alterasen los parámetros fundamentales del tributo.

No ocurre así, sin embargo, en 1988 y 1991, en que se promulgan dos leyes de apreciable calado para el IRPF, una de ellas —la de 1988— consecuencia de una importante sentencia del Tribunal Constitucional y la otra más extensa y sistemática, aunque sin un criterio bien definido ni fundamentado en cuanto a la orientación general del impuesto.

### La inconstitucionalidad de la unidad familiar como sujeto obligado del impuesto

La sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero, consideró inconstitucional los preceptos de la Ley 44/1978 que declaraba obligatoria la tributación conjunta de diversas personas cuando integran una unidad familiar. Esta declaración de inconstitucionalidad se apoyaba en la incompatibilidad de la tributación conjunta obligatoria de los cónyuges en el IRPF con el principio de igualdad y con el derecho a la intimidad personal, ambos protegidos constitucionalmente, en cuanto la Ley 44/1978 no preveía posibilidad alguna de opción por la tributación individual en el referido impuesto. De ahí que la Ley 20/1989, de 28 de julio, tratase de resolver este problema concediendo la opción de tributación separada a los miembros que integran una unidad familiar.

La Ley 20/1989 tuvo necesariamente que resolver otros problemas conexos con esta opción, estableciendo reglas de atribución de los rendimientos obtenidos por los distintos miembros de la unidad familiar. A tales efectos esta Ley dispuso que los rendimientos del trabajo corresponderían exclusivamente a quien hubiese generado el derecho a su percepción, salvo las pensiones y haberes pasivos, que se atribuirían a las personas físicas a cuyo favor estuviesen reconocidos. Para los restantes rendimientos el criterio que se adoptó fue

el de atribuirlos a la persona que tuviese la titularidad jurídica de los bienes patrimoniales que los generasen o a quien llevase a término por cuenta propia la explotación económica correspondiente. Esta solución abrió una importante polémica sobre quién generaba el derecho a la percepción de los rendimientos del trabajo en el caso de matrimonios sujetos a la norma común de la sociedad de gananciales, pues el otro cónyuge se hacía partícipe del 50 por 100 de tales ingresos en virtud de la referida norma ganancial. De haberse admitido este principio se hubiera tenido que establecer, al menos para los matrimonios en régimen de gananciales, el sistema de *splitting* como criterio de atribución de rendimientos entre los cónyuges. La polémica, sin embargo, se zanjó considerando que la titularidad de los rendimientos del trabajo correspondía exclusivamente a quien directamente hubiese generado el derecho a su percepción, sin perjuicio de la posterior atribución legal del 50 por 100 al otro cónyuge en el caso de existencia de un régimen de gananciales<sup>21</sup>.

#### **La reforma del IRPF en la Ley 18/1991, de 6 de junio**

El estado en que se encontraba el texto de la Ley 44/1978, norma básica del IRPF, después de las numerosas modificaciones que había sufrido desde su promulgación, y un claro objetivo de olvidarse del entonces vigente texto legal, considerado producto de otras épocas y de muy diferentes planteamientos ideológicos, llevaron a la promulgación de una nueva norma general para este tributo, lo que se efectuó a través de la Ley 18/1991, de 6 de junio. Resulta muy sorprendente que en la exposición de motivos de la referida Ley, después de señalar que «el modelo de impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas general, personal y progresivo se implantó en España al

comienzo de la reforma tributaria iniciada en 1977 y ha constituido la manifestación más característica de los valores políticos, tributarios y presupuestarios de la misma», se añadiese que «...el desgaste del modelo de impuesto implantado en 1979 ha sido en estos doce años, al margen de acontecimientos específicos que han influido en el mismo, muy importante como consecuencia de factores tales como: el marcado carácter teórico de la reforma...».

A la vista de las injustificadas críticas anteriores a un IRPF que había conseguido transformar radicalmente el panorama de nuestra Hacienda, gracias precisamente a su excelente fundamentación teórica y al fuerte consenso que logró generar entre las diversas fuerzas políticas, cabía esperar de la referida Ley 18/1991 que aplicase nuevas y sorprendentes fórmulas que cambiaran radicalmente el «viejo» IRPF, sobre todo cuando la Administración había preparado previamente un Libro Blanco que integraba diversas aportaciones de técnicos y expertos que habían respondido a un cuestionario previo solicitado a través del Instituto de Estudios Fiscales<sup>22</sup>.

No ocurrió así ni mucho menos. La definición de los rendimientos se limitó a sistematizar algo las diversas aportaciones de normas posteriores a 1977, no siempre suficientemente fundamentadas, a incorporar la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la unidad contribuyente, lo que ya había hecho la Ley 20/1989, a perfilar algo más el concepto de «residencia habitual», a regular las retribuciones en especie, a establecer un mínimo de exención especial para determinadas retribuciones del capital mobiliario y a cambiar la forma de cómputo de los

<sup>21</sup> Resulta curioso observar que el régimen de *splitting* surgió precisamente en EE UU para resolver el problema de la atribución de rentas a los cónyuges que mantenían un régimen matrimonial de gananciales, sistema muy extendido en los Estados americanos de ascendencia hispana.

<sup>22</sup> La respuesta más amplia y sistemática a ese cuestionario fue la de los denostados «teóricos» redactores del viejo Libro Verde. Bajo la dirección del profesor Fuentes Quintana, un reducido grupo de catedráticos de Hacienda Pública, entre los que se encontraba el autor de este trabajo, redactó un completo informe para el Instituto de Estudios Fiscales al que se adhirieron posteriormente todos los catedráticos de Hacienda Pública de la Universidad española. Esa completa y sorprendente adhesión debió quizá atemorizar a los redactores del Proyecto de Ley del Ministerio, obligándoles a seguir las directrices del dictamen de los «teóricos». FUENTES QUINTANA, E. (dir.). (1990). *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda pública española*. Ed. Civitas S.A. Madrid.

incrementos y disminuciones patrimoniales<sup>23</sup>, después del cambio relativamente reciente pero no muy afortunado que su tributación había experimentado ya a consecuencia de la Ley 48/1985, de 27 de diciembre.

#### 4. La puesta al día del impuesto sobre sociedades en 1995

Pese al fuerte contenido técnico de la reforma del impuesto sobre sociedades en 1978, que ya se ha expuesto con detalle, las nuevas circunstancias de los sistemas fiscales en la Comunidad Europea y la creciente importancia del IRPF en todos los países de nuestro entorno indujeron a que la Comisión de la Comunidad plantease a un Comité de expertos independientes el estudio de las líneas básicas de reforma y armonización del impuesto sobre sociedades. Las conclusiones de ese Comité, presidido por Onno Ruding<sup>24</sup>, comenzaron a marcar el rumbo que habrían de seguir las nuevas reformas del impuesto sobre sociedades en Europa en los primeros años de la década de los noventa. A todo ello se unió en España la reforma parcial de la legislación mercantil, que afectaba considerablemente al derecho de sociedades.

De ahí que el Ministerio de Economía y Hacienda solicitase a distintos profesionales e instituciones su opinión respecto al contenido de una posible reforma del impuesto sobre sociedades. Ante esa solicitud los profesores Castellano Real, Valle Sánchez y el autor de este trabajo, bajo la dirección del profesor Fuentes Quintana, decidieron ofrecer una respuesta conjunta al Ministerio, para lo que elaboraron un «Informe sobre la Reforma del Impuesto de Sociedades» que también hizo suyo, remitió al Ministerio y publicó el Colegio de Economistas de Madrid<sup>25</sup> y que, de nuevo, sirvió de

base para la confección posterior de un Libro Blanco y la redacción de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, por la que se aprobó la nueva reforma del impuesto sobre sociedades. Cinco temas de mayor importancia constituyeron el núcleo esencial de la reforma: la integración del impuesto sobre sociedades con el IRPF; el reconocimiento de la inescindibilidad del beneficio como base del impuesto; la prevalencia de los principios contables a la hora de definir ese beneficio; y, finalmente, la integración de los llamados regímenes especiales en el texto legal del impuesto, con especial referencia a la implantación de un régimen atenuado para la tributación de las pequeñas y medianas empresas constituidas bajo la forma de sociedad.

La integración del impuesto sobre sociedades y el IRPF había sido de antiguo un tema polémico en el ámbito de la Hacienda pública. Para unos, al no trasladarse el impuesto sobre sociedades, su carga recaería sobre los socios de la sociedad y, al tributar estos por sus dividendos en el IRPF, se produciría una situación de doble tributación económica de tales dividendos, que vendrían así a soportar el doble peso del impuesto sobre sociedades y del IRPF. Para otros, el impuesto sobre sociedades se trasladaría a los precios a corto plazo o bien se difundiría entre todos los sectores de la economía a largo plazo, por lo que, al no soportarlo directamente los socios de la sociedad, no existiría doble tributación económica en el gravamen de los dividendos por el IRPF. La polémica actualmente parece inclinarse, en el ámbito puramente doctrinal al menos, por la idea de la traslación o por la difusión del impuesto a largo plazo, por lo que no deberían existir argumentos de peso para propugnar la integración de ambos impuestos. Pero la realidad fiscal de aquellos momentos señalaba que iban siendo mayoría los países que, probablemente por razones de competencia fiscal, utilizaban alguna fórmula de compensación a favor de los dividendos<sup>26</sup>. Por eso

<sup>23</sup> Precisamente este último cambio, quizás el más novedoso de los que incorporó la Ley 18/1991, fue recomendado por el Informe de los catedráticos. FUENTES QUINTANA, E. (dir.). *Op. cit.* pp 100-102.

<sup>24</sup> INFORME RUDING (1992). «Comunicación de la Comisión al Consejo sobre orientaciones en materia de fiscalidad de las empresas». *Hacienda Pública Española*, nº 2.

<sup>25</sup> COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID (1992). Informe sobre la

reforma del Impuesto sobre Sociedades. Documentos. Madrid.

<sup>26</sup> Estados Unidos, que era uno de los pocos países de importancia

en 1992 el mencionado Informe de algunos profesores de Hacienda Pública respecto al impuesto de sociedades<sup>27</sup> recomendó la fórmula de computar en el IRPF los dividendos brutos multiplicados por el coeficiente 1,4; aplicar a la base del IRPF su tarifa y deducir de la cuota de este último impuesto el 40 por 100 del importe bruto de los dividendos computados. Se lograba así evitar la pretendida doble imposición económica de los dividendos partiendo de la hipótesis de que el tipo efectivo de gravamen del impuesto sobre sociedades era del 28,57 por 100 en aquellos momentos. La fórmula propuesta fue rápidamente aceptada y se incorporó con esos mismos valores al IRPF a través de la Ley 42 /1994, de 30 de diciembre.

Por otro lado, como ya se ha visto, la Ley 61/1978 había definido la base del impuesto sobre sociedades como suma de rendimientos parciales más incrementos y disminuciones patrimoniales computables, siguiendo la pauta del IRPF y olvidando el criterio de inescindibilidad del beneficio social que se propugnaba en el Libro Verde. Para corregir esa situación la reforma del impuesto sobre sociedades efectuada por la Ley 43/1995 cambió este criterio definiendo la base del impuesto a través de la diferencia entre ingresos computables y gastos deducibles, con lo que se volvió al antiguo concepto de beneficio inescindible mantenido claramente en nuestro sistema tributario desde la Ley de 29 de abril de 1920 y solo perturbado a partir de 1964, debido a la introducción de una cuota mínima que se calculaba como la que hubiese correspondido pagar de haberse aplicado los impuestos a cuenta. Al girar uno de los impuestos a cuenta —el impuesto sobre actividades y beneficios comerciales e industriales— sobre los rendimientos parciales de cada actividad o explotación, se obligó indirectamente a las sociedades a efectuar un cálculo fragmentado por actividades o explotaciones de sus beneficios anuales. El

criterio, aunque sin efectos recaudatorios inmediatos al haberse suprimido la cuota mínima, se mantuvo en la Ley 61/1978, básicamente por mimetismo con la definición de renta contenida en la Ley 44/1978, del IRPF<sup>28</sup>. Sin embargo, la tradición tributaria española desde el año 1920 conducía a que el beneficio objeto de gravamen fuese definido por la propia ley fiscal en sus conceptos de ingresos computables y de gastos deducibles. Ese criterio fue el seguido por la Ley de 29 de abril de 1920 y recogido en el Texto Refundido de 22 de septiembre de 1922, cuya Tarifa 3 de la Contribución de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria definía con minuciosidad y precisión tales conceptos<sup>29</sup>. Respondía esta situación al hecho, evidente en aquellas épocas, de que no existían principios contables generalmente admitidos como tales y a que las normas de la legislación mercantil apenas sí contenían algunas imprecisas reglas contables. En ese contexto, no quedaba más remedio que la legislación fiscal definiese el beneficio y sus componentes, es decir, los ingresos computables y los gastos deducibles. Pero ya no era esa la situación que se vivía en 1992 y de ahí que el Informe del equipo de profesores de Hacienda Pública a que se ha hecho referencia recomendase la configuración del impuesto sobre sociedades respetando el beneficio contable definido conforme a los preceptos del Plan General de Contabilidad y demás normas contables<sup>30</sup>. La Ley 43/1995, de 27 de diciembre, recogió este criterio al disponer que, en el régimen de estimación directa, la base imponible del impuesto sobre sociedades se calcularía corrigiendo, mediante la aplicación de los preceptos establecidos en la misma, el resultado contable

que no tenía ningún sistema de compensación a favor de los dividendos, acababan de adoptar por aquellas fechas una drástica reforma en este ámbito al decidir que los dividendos no se integrasen en la base del IRPF, pues ya habían sido gravados por el impuesto de sociedades.

<sup>27</sup> COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID. *Op. cit.* pp. 23-24.

<sup>28</sup> La consideración del beneficio como magnitud inescindible fue defendida ante los redactores del Libro Blanco de la Administración para la reforma del impuesto sobre sociedades por los profesores Castellano y Lagares. Esa defensa condujo a que la Administración cambiase algunos de los planteamientos del borrador inicial del Libro Blanco.

<sup>29</sup> La Disposición 5ª de la mencionada Tarifa 3, debida a la pluma de Antonio Flores de Lemus, ofrecía la mejor y más elegante definición posible de lo que había que entender por «beneficio empresarial». Esa definición fue integrándose en los sucesivos textos legales con escasas variaciones hasta casi nuestros días. Quienes pasamos las pruebas para el ingreso en la Inspección de Hacienda en la década de los años sesenta la recordamos con nostalgia, no exenta de cierta veneración.

<sup>30</sup> COLEGIO DE ECONOMISTAS DE MADRID. *Op. cit.* pp. 15-16.

determinado de acuerdo con las normas previstas en el Código de Comercio, en las demás leyes relativas a dicha determinación y en las disposiciones que las desarrollasen<sup>31</sup>. La base del impuesto sería, pues, el resultado contable determinado conforme a lo establecido por las leyes mercantiles, aunque corregido en función de las peculiaridades derivadas de la normativa fiscal, en lugar de definirse totalmente, como hasta entonces, por los preceptos de las normas tributarias.

Por otra parte, la Ley 43/1995 aprovechó la ocasión de la reforma para integrar en su texto, racionalizándolos notablemente, los regímenes especiales de que gozaban determinadas entidades en razón de su actividad. A tales efectos incluyó entre sus normas las relativas a las agrupaciones de interés económico y uniones temporales de empresas, sociedades y fondos de capital-riesgo y sociedades de desarrollo industrial regional, instituciones de inversión colectiva, sociedades patrimoniales, regímenes de consolidación fiscal, de fusiones, escisiones, aportaciones de activos y de canjes de valores, de la minería y de la investigación y explotación de hidrocarburos. Además, las normas relativas a la transparencia fiscal internacional, el arrendamiento financiero, las sociedades de tenencia de valores extranjeros, las entidades parcialmente exentas, las comunidades titulares de montes vecinales en mano común y de las entidades navieras. Mención especial merece la regulación contenida en la referida Ley 43/1995 de los incentivos fiscales aplicables a las empresas de reducida dimensión, definiéndose estas como las que en el ejercicio anterior hubiesen alcanzado una cifra de negocios inferior a 250.000.000 de pesetas. Para estas entidades se establecía un sistema de libertad de amortización o de coeficientes más elevados de amortización bajo determinadas condiciones, una dotación especial deducible por posible insolvencia de deudores y un tipo impositivo especial del 30 por 100 para la porción de la base que no sobrepasase un determinado límite.

<sup>31</sup> Artículo 10.3 de la Ley 43/1995 de 27 de diciembre.

## 5. Imposición para el crecimiento: las reformas del IRPF en 1998 y 2002

Las reformas del IRPF en 1998 y 2002 respondieron a una nueva y muy definida concepción del papel de este impuesto en una economía avanzada muy abierta que pretendiese alcanzar altos niveles de crecimiento apoyándose, sobre todo, en un sector privado fuertemente competitivo. Su fundamento último se encontraba en el importante cambio que habían experimentado las ideas fiscales desde la década de los sesenta del Siglo XX hasta aquellos momentos, consecuencia de las nuevas circunstancias económicas —especialmente de la globalización— y del papel más relevante que se otorgaba al criterio de eficiencia en la orientación del sistema impositivo. También, obviamente, en la conducta que habían seguido en la última década los sistemas fiscales de los países más avanzados. Esa nueva filosofía había conducido a pensar que el peso del sector público en una economía avanzada debería estar por debajo del peso del sector privado, aunque el proceso de ajuste debería realizarse sin disminuir el valor real del gasto público por habitante. Esas reducciones del peso relativo del sector público deberían ir acompañadas también de reducciones en el IRPF que, sin poner en riesgo el objetivo del equilibrio presupuestario, indujesen mayores crecimientos de la producción al estimular el consumo privado y concediesen mayores oportunidades para la localización del ahorro en el propio territorio nacional.

Para cumplir adecuadamente con esos criterios resultaban esenciales dos importantes condiciones. La primera, que la reducción pretendida del IRPF se concentrase con mayor fuerza en los segmentos de población con rentas más reducidas, lo que adicionalmente mejoraría la equidad general en la distribución de la carga tributaria y la equidad específica de ese tributo. La segunda, que los instrumentos empleados para aumentar la progresividad efectiva del impuesto —es decir, para concentrar con mayor fuerza la reducción impositiva en los segmentos de renta más baja— no supusieran

incrementos en la progresividad formal de la tarifa sino, por el contrario, reducciones visibles de las mismas. Un inteligente planteamiento político de la estrategia reformadora impuso, además, como tercera y muy valiosa condición la de que la reducción impositiva alcanzase a todos los contribuyentes, para que nadie pudiera considerarse incidido negativamente por la reforma.

A partir de esos criterios y de las exigencias en cuanto al saldo de las cuentas públicas exigido por el Tratado de Maastricht, la necesidad de reducir el déficit condujo a considerar que el volumen del gasto público en España no debería rebasar el 40 por 100 del PIB, que era una cuantía relativa que permitía aumentar algo el gasto real por habitante pese a que se disminuía su participación relativa en la producción nacional<sup>32</sup>. Al mismo tiempo, la senda de reducción proyectada para los niveles relativos del gasto público, junto con el aumento de la elasticidad de unas recaudaciones fiscales derivadas de la mayor progresividad efectiva de la reforma fiscal, hicieron hueco para que pudiera lograrse simultáneamente reducir el déficit público, disminuir el IRPF y, con ello, coadyuvar al crecimiento sostenido de la producción nacional. Estos tres objetivos tenían sus puntos cruciales en el inicio decidido del ajuste presupuestario vía gasto público seguido, casi de inmediato, por la reducción de tipos de interés y por la reforma del IRPF. Sin duda, la política monetaria coadyuvó eficientemente a esas tareas al reducir los tipos de interés, pero la bajada de esos tipos fue posible por las menores presiones del gasto público sobre la financiación de la economía y sobre los precios. La drástica contención en el crecimiento del gasto fue, por tanto, la llave

que abrió la puerta a los restantes pasos de esa política económica, dando oportunidad para que se originase el crecimiento de la producción y del empleo. Toda una filosofía de la acción pública que se mostró plenamente acertada en aquellos años.

La oportunidad de la reforma del IRPF se comenzó a entrever en 1997 cuando, gracias a la inicial contención del gasto, parecía ya posible que España cumpliera los requisitos exigidos por el Tratado de Maastricht para formar parte de los países que integrarían en 1999 la Unión Monetaria Europea. La constatación oficial y solemne de este cumplimiento a primeros de mayo de 1998 permitió abordar una importante pero comedida reforma del IRPF, planteada bajo los criterios anteriores y en dos etapas sucesivas, para no poner en riesgo la necesaria contención del déficit público. La preparación de un proyecto definido de reforma del IRPF se había iniciado a principios de 1997, mediante un procedimiento frecuente en otros países pero relativamente insólito en España: el nombramiento de una Comisión de estudio encargada de proponer las medidas concretas para la reforma de este tributo<sup>33</sup>. Ese mismo procedimiento se siguió también para

<sup>32</sup> Entre 1995 y 2001 el gasto público total en términos reales pasó de 5.029 a 5.331,2 euros por habitante, aunque su participación en el PIB cayó desde el 45 al 39,6 por 100. A ello hay que añadir que solo las prestaciones por desempleo, los intereses y las subvenciones de capital disminuyeron ligeramente en valores reales por habitante en el período considerado. Todas las demás partidas de gasto aumentaron en valores reales por habitante. Disminuir la participación relativa del gasto público en el PIB, aunque manteniendo cifras crecientes del mismo por habitante y en términos reales para no desatender los servicios y las transferencias públicas, constituyó la clave del proceso de estabilidad presupuestaria española en aquellos años.

<sup>33</sup> La primera Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, presidida por el autor de este trabajo, se creó por Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 19 de febrero de 1997. De la misma formaron parte profesores universitarios, miembros destacados de la Administración tributaria y expertos en temas fiscales. Su objeto era el de analizar la situación del impuesto teniendo en cuenta el entorno económico internacional, el nuevo modelo de financiación autonómica y la necesidad de adecuar la estructura de la tarifa y los tipos máximos en los países de la Unión Europea. Esta primera Comisión llevó a término la misión que tenía encomendada a lo largo de 1997, solicitando su opinión a más de 160 expertos, entre ellos catedráticos y profesores universitarios de Hacienda Pública y Derecho Financiero y relevantes miembros de la Administración y del asesoramiento fiscal. Además, la Comisión organizó y recibió informes de dos grupos independientes de profesores universitarios que trabajaron para ella en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad de Alcalá. El 13 de febrero de 1998 la primera Comisión aprobó su Informe por unanimidad. El Informe contenía 113 propuestas para la reforma del IRPF organizadas de forma sistemática, lo que facilitó notablemente la redacción del correspondiente Anteproyecto de Ley. Pese a la complejidad del Anteproyecto y a los importantes cambios que introducía en la regulación del IRPF, su redacción fue muy rápida —apenas de un mes— debido a la fundamentación que le proporcionaba el Informe de la Comisión. La discusión parlamentaria del Proyecto de Ley fue breve, pues la Ley 40/1998 fue promulgada el día 9 de diciembre y su entrada en vigor se produjo el día 1 de enero de 1999.

la segunda etapa de la reforma en 2002, volviéndose a nombrar otra Comisión encargada de proponer las medidas concretas de la reforma del IRPF<sup>34</sup>. Las opciones básicas que siguieron esas Comisiones para la reforma del IRPF en 1997 y en 2002 en sus propuestas<sup>35</sup>, reflejadas posteriormente en las leyes respectivas, se exponen seguidamente. A tales efectos, los más graves problemas que presentaba el anterior impuesto sobre la renta de las personas físicas eran los relativos a su grado de equidad, a su eficiencia como instrumento al servicio del crecimiento económico y a su evidente complejidad. De ahí que las Comisiones propusieran la adopción gradual de un conjunto de medidas que atendiesen especialmente a las finalidades indicadas y articuladas en torno a las que persiguieron las reformas: justicia, eficiencia y simplificación del impuesto.

### Mayor equidad del impuesto

La equidad en el tratamiento de los distintos contribuyentes debería ser siempre la primera exigencia de un buen impuesto sobre la renta de las personas físicas. Por eso, las dos Comisiones de reforma recomendaron un conjunto de medidas que pretendían mejorar notablemente la equidad de este tributo, pues con ello se serviría también a su eficiencia. Estas propuestas pueden agruparse en torno a las que se orientaron a definir de un modo distinto la capacidad de pago; las que se dirigieron

a proteger a colectivos específicos con necesidades básicas diferentes y más elevadas; las que encaminaron el impuesto hacia un sistema unitario de gravamen; las que pretendieron proteger a las rentas reducidas; y, finalmente, las que intentaron lograr mayores niveles de cumplimiento en las declaraciones tributarias.

En cuanto a la capacidad de pago, el anterior IRPF había establecido que la renta objeto de gravamen era la renta total del contribuyente. Bien cierto es que existía un mínimo de exención articulado mediante un primer escalón de la tarifa a tipo cero y que se concedían determinados créditos fiscales —es decir, deducciones en la cuota— en función del número de personas dependientes del contribuyente. Pero el anterior impuesto no distribuía su carga excluyendo de la capacidad gravada la renta necesaria para atender las necesidades básicas del contribuyente y de su familia. Por eso, frente al concepto de la renta total como objeto del impuesto que venía prevaleciendo desde la Ley 44/1978, la Comisión propuso en su Informe —y así lo aceptó la Ley de Reforma— que la capacidad gravada fuese la renta disponible fiscal o renta discrecional, entendiendo por tal el exceso sobre la que permitía satisfacer las necesidades básicas del contribuyente y de su familia. Esa propuesta representó la introducción en nuestro sistema fiscal de una forma más justa de cuantificar la capacidad tributaria o de pago de los contribuyentes a través del índice renta, e implicó un cambio sustancial respecto al sistema seguido por el IRPF en su configuración anterior a la reforma. El concepto de capacidad de pago en que se fundamentó el nuevo IRPF partía de que el tributo no debería exigirse sobre los recursos necesarios para la subsistencia del contribuyente y de su familia<sup>36</sup>. Esta era idea antigua y

<sup>34</sup> En enero de 2002 se nombró una nueva Comisión con el objetivo explícito de continuar la reforma del IRPF iniciada por la Ley 40/1998 y a partir de los planteamientos contenidos en la misma. La presidencia de esta segunda Comisión la ocupó también el autor de este trabajo y de la misma formaron parte destacados miembros de la anterior para asegurar la continuidad de sus planteamientos. Contando con los antecedentes de la primera, esta segunda Comisión terminó sus trabajos en muy breve plazo, entregando su informe el 4 de abril de 2002 con 100 propuestas para la nueva reforma, continuidad de la anterior. La Ley 46/2002, de 18 de diciembre, que entró en vigor el 1 de enero de 2003, recogió la práctica totalidad de tales propuestas.

<sup>35</sup> Respecto a las propuestas de la Comisión de 1997 véase INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1999). *Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Madrid. Para las propuestas de la Comisión de 2002 véase INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2002). *Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*. Madrid.

<sup>36</sup> GOODE (1964). *The Individual Income Tax. Studies of Government Finance*. The Brookings Institution. Washington. Existe una traducción al castellano publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, *El Impuesto sobre la Renta*. Madrid, 1973, p. 31. Este autor señala que «en el sentido más elemental, la capacidad de pago significa solamente la posesión de recursos que pueden entregarse al Estado». Parece lógico, por tanto, que la capacidad de pago medida a través del índice renta excluya los recursos necesarios para cubrir las necesidades básicas del contribuyente y de su

ampliamente compartida en el ámbito de la Hacienda pública, hasta el punto de que algunos antecedentes de la misma se encuentran ya, aunque difuminados, en los escritos de nuestros economistas del Siglo XVI y XVII<sup>37</sup>. En esa línea, también Adam Smith, cuando analiza la imposición sobre los salarios o sobre los bienes de consumo de primera necesidad, señala que si, como consecuencia del impuesto, se reduce la renta disponible de los trabajadores o se elevan los precios de los bienes que han de consumir estos, resultará necesario subir los salarios para que los trabajadores puedan subsistir<sup>38</sup>. Pero posiblemente sean Jeremy Bentham<sup>39</sup> y John Stuart Mill<sup>40</sup> los que mejor definan el concepto de capacidad tributaria o de pago a partir de la renta que supera la cobertura de las necesidades de subsistencia. Concretamente Stuart Mill señala que un impuesto equitativo debe dejar libre de gravamen «...un determinado ingreso mínimo suficiente para proveer a las cosas más necesarias de la vida». En

su planteamiento ese mínimo debe ser adecuado «para proveer al número de personas que ordinariamente se mantienen de un solo ingreso con las cosas necesarias para la vida y la salud, con protección adecuada contra los sufrimientos corporales habituales, pero sin ninguna comodidad», entendiendo por familia a las personas «que ordinariamente se mantienen de un solo ingreso». Esta idea fue posteriormente recogida y elaborada por otros economistas y fundamentó la necesidad de un mínimo de exención en el IRPF<sup>41</sup>, dando origen a la existencia de una progresividad efectiva incluso en impuestos aparentemente proporcionales, es decir, de un solo tipo de gravamen<sup>42</sup>.

Pero el criterio de que solo existe capacidad de pago o capacidad tributaria una vez que se supera la renta que cubre las necesidades básicas del individuo y de su familia, aun permaneciendo vigente, se desdibujó un tanto a partir de los años veinte del Siglo XX. Por entonces Haig<sup>43</sup>, y posteriormente Simons<sup>44</sup>, partiendo

familia, pues tales recursos no pueden entregarse al Estado sin grave riesgo para la supervivencia de los afectados.

<sup>37</sup> PEDRO FERNÁNDEZ NAVARRETE (1982). Conservación de Monarquías y Discursos Políticos. Edición del Instituto de Estudios Fiscales, colección «Clásicos del Pensamiento Económico», con estudio preliminar de MICHAEL D. GORDON. Madrid, p. 135, refiriéndose a los tributos de Castilla, afirma que de ellos se ha originado «... el imposibilitarse muchos de los vasallos a poder sustentar las cargas del matrimonio, sin cuyos grillos y vínculos con facilidad se inclinan los pobres al desamparo de sus tierras...».

<sup>38</sup> ADAM SMITH, (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Strahan and Cadell. Londres, Traducción al castellano de la edición de EDWIN CANNAN de 1904 por GABRIEL FRANCO, bajo el título *La riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, México. Libro 5, cap. 2, parte 2, art. 3-4. Smith introduce, además, una idea de lo que ha de entenderse por bienes o mercancías de primera necesidad, frente a las de lujo, de gran interés a efectos fiscales al indicar que por tales han de entenderse «... no sólo las que son indispensables para el sustento, sino todas aquellas cuya falta constituiría, en cierto modo, algo indecoroso entre las gentes de buena reputación, aun entre las de clase inferior», lo cual permitirá posteriormente perfilar la idea de capacidad tributaria o de pago. (*Op. cit.* p. 769).

<sup>39</sup> JEREMY BENTHAM (1789). «Principles of the Civil Code». Incluido en *The Theory of Legislation*. Editado por OGDEN, C.K. y KEGAN, P. (1931), Londres. Esta obra apareció publicada por primera vez en 1789.

<sup>40</sup> JOHN STUART MILL (1848) en *Principles of Political Economy*. Traducción al castellano de la edición de W. J. ASHLEY de 1921 por TEODORO ORTIZ, bajo el título *Principios de Economía Política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1943. Reimpresión de 1996. (1848). Libro 5, cap. 2, especialmente p. 690. JEREMY BENTHAM *Op. cit.*

<sup>41</sup> Merece señalarse, como se indica en el trabajo clásico de FAGAN, E.D. (1938). «Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation». *Journal of Political Economy*, vol. 46, agosto, pp. 457-498, que entre los postulados que fundamentan la progresividad en las teorías del sacrificio, el primero de ellos y común a todas es «que el problema de la imposición progresiva solo es importante a una tasa de ingreso que supere el mínimo de subsistencia».

<sup>42</sup> La denominada «progresividad benthamita», así llamada en honor de Jeremy Bentham por COHEN STUART (1889) «On Progressive Taxation», La Haya, incluido en MUSGRAVE, R. A. y PEACOCK (1967). *Classics in the Theory of Public Finance*. MacMillan & San Martin's Press. Nueva York, pp. 48-71, es la que se deriva de un impuesto de tipo fijo con una exención en la base. Desde entonces ha sido objeto del interés de los hacendistas, dando lugar incluso a la propuesta que hoy se conoce por «impuesto lineal». Una exposición actualizada y simple de las ventajas e inconvenientes de este tipo de impuesto —es decir, de un impuesto con un mínimo de exención deducible en su base y un solo tipo de gravamen— puede encontrarse en SLEMRDOD y BAKIJA: *Taxing Ourselves*. The MIT Press. Massachusetts, 1996. Un planteamiento más riguroso y extenso sobre este mismo tema se contiene en ATKINSON, A.B (1995) *Public Economics in Action*. Clarendon Press. Oxford. El profesor FUENTES QUINTANA (1990), en *Las reformas tributarias en España*. Edición a cargo de FRANCISCO COMÍN. Editorial Crítica. Barcelona, efectuó también un excelente estudio sobre el impuesto lineal en el capítulo 6 de esta obra bajo el título «El impuesto lineal: una opción fiscal diferente».

<sup>43</sup> HAIG, R.M. (ed.) (1921). *The Federal Income Tax*. Columbia University Press. Nueva York, p. 7.

<sup>44</sup> SIMONS, H (1938). *Personal Income Taxation*. University of Chicago Press. Chicago, p. 50.

de la vieja doctrina de Schanz<sup>45</sup>, perfilan el concepto de renta fiscal, entendiendo por tal el acrecentamiento que experimenta el poder económico de un individuo en un periodo determinado. Ese concepto, aun cuando no contradice en absoluto al de capacidad tributaria, que excluye la renta mínima personal y familiar, originó una cierta confusión en la doctrina pese a que la capacidad tributaria, cuando se mide por el índice de renta fiscal, obliga a la exclusión previa de la renta destinada a la cobertura de las necesidades personales y familiares básicas<sup>46</sup>. Pese a esa confusión, a finales de los años sesenta del Siglo XX el Informe de la Comisión Carter de Canadá<sup>47</sup> volvió a insistir en el concepto de capacidad de pago medida por la renta discrecional, es decir, por aquella renta que excede a la necesaria para cubrir las necesidades básicas del sujeto y de su familia. El Informe de la Comisión Carter entendía, además, por necesidades básicas las que permitían «un nivel de vida conveniente por relación al de las otras unidades».

Siguiendo estos criterios, la primera Comisión para la reforma del IRPF propuso, como ya se ha indicado, que el nuevo IRPF gravase la renta discrecional o renta disponible fiscal, entendiendo por tal la que resultaba de disminuir la renta en la cuantía del mínimo personal y familiar<sup>48</sup>. Es evidente que este nuevo concepto del

objeto del impuesto supuso una decidida opción por la justicia puesto que, siguiendo una larga tradición hacendística y el ejemplo de la mayoría de los países de nuestro entorno, preservaba de gravamen la renta exigida para la cobertura de las necesidades básicas. Al tiempo, esa propuesta representaba también una clara opción por una mayor transparencia del impuesto. Significó también terminar con algunos planteamientos confusos sobre el tratamiento fiscal de la familia que venían justificándose en una mayor preocupación por la equidad más bien aparente que real. Esos planteamientos consideraban que podría lograrse un mayor grado de equidad del impuesto si la menor capacidad que suponen las necesidades básicas de la familia se computase mediante deducciones en la cuota, en lugar de aplicar tales deducciones en el cálculo de la base.

Las críticas a los planteamientos seguidos para el tratamiento de la renta disponible por las reformas del IRPF en 1998 y 2002 se basaron en que, con el sistema de deducciones familiares en la cuota del anterior impuesto, un hijo permitía reducir la carga tributaria en una cantidad fija, cualquiera que fuese la renta total del contribuyente. Por el contrario, con el sistema del nuevo IRPF, de deducción de los mínimos personales y familiares en el cómputo de la base, la reducción de la carga parecía depender del tramo de la tarifa en que se situase el contribuyente<sup>49</sup>, lo que permitiría calificar de regresivo a este nuevo tratamiento de la familia, comparándolo con la renta total del contribuyente. Sin

<sup>45</sup> SCHANZ, G (1896). «Der Einkommenbegriff und die Einkommensteuergesetze». *Finanz Archiv*. Vol. 13, pp. 1-87.

<sup>46</sup> Quizá por ello se hayan originado confusiones sobre la medida de la progresividad como las que en ocasiones se aprecian al discutir el tema del tratamiento de las cargas familiares en el IRPF. Un ejemplo de esas confusiones puede observarse en el estudio del U. S. TREASURY DEPARTMENT (1947). «Individual Income Tax Exemptions». Washington.

<sup>47</sup> INFORME DEL COMITÉ CARTER (1966-1967): «Report of the Royal Commission on Taxation». Vol 5. Queen's Printer. Roger Duhamel, M.S.R.C. Ottawa. Existe versión española del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1975.

<sup>48</sup> Siguiendo el criterio de GOODE (*op. cit.*), la capacidad de pago medida a través del índice renta podría identificarse bastante bien a través del concepto de renta fiscalmente disponible. Es evidente que para ello habría que olvidarse del concepto de capacidad de pago propugnado por las teorías del sacrificio que intentaron fundamentar la progresividad impositiva. Según esas teorías, la capacidad de pago es distinta de la renta excedente, en el sentido de HOBSON, A.J. (1919) en *Taxation in the New State*. Methuen and Co., Ltd. Londres, o de la renta fiscalmente disponible del nuevo IRPF y tiene más que ver con la utilidad que genera esa renta. La verdad

es que las teorías del sacrificio hace ya mucho que fueron abandonadas en la fundamentación de la progresividad de los impuestos, como puede comprobarse en BLUM, W.J. y H. KALVEN JR. (1953) en *The Uneasy Case for Progressive Taxation*. The University of Chicago Press. Chicago, traducción al castellano bajo el título *El Impuesto Progresivo: Un tema difícil* (1972). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Es posible entender bastante bien el concepto de capacidad de pago si se equipara al concepto, elemental pero muy operativo, de renta disponible —como propugna GOODE— y no al de la utilidad para cada sujeto derivada de esa renta disponible.

<sup>49</sup> Así, por ejemplo, en el antiguo impuesto para un contribuyente casado y con 10.000 euros de ingresos totales, un hijo permitía reducir la cuota en 150,25 euros, mientras que en el nuevo, el primer hijo representaría una disminución de la carga impositiva de 210 euros; de 392 euros si ese mismo contribuyente tuviese 30.000 euros de ingresos totales y de 630 euros si sus ingresos totales fueran de 60.000 euros.

embargo, el razonamiento no tiene sentido, porque la capacidad tributaria del contribuyente se mide no por su renta total sino por su renta disponible y, por tanto, la cuantía relativa de la disminución de la carga fiscal originada por las deducciones familiares ha de compararse con su renta disponible y no con su renta total. Si así se hace, puede comprobarse fácilmente cómo la cuantía relativa de la disminución se reduce apreciablemente con el aumento de la capacidad tributaria —es decir, de la renta disponible— como cualquier ejemplo elemental pone de manifiesto<sup>50</sup>. Advuértase a este respecto que, como recuerda Fagan<sup>51</sup>, la progresividad del impuesto solo puede valorarse respecto a la capacidad excedente y no frente a la totalidad de los ingresos del contribuyente.

El mínimo personal y familiar de exención juega el mismo papel en la producción de la renta familiar que un gasto de explotación en la actividad de una empresa<sup>52</sup>. De hecho, los mínimos personales y familiares

no son más que una estimación de la renta imprescindible para atender las necesidades básicas del contribuyente y de su familia, al objeto de permitirle una razonable supervivencia y, consecuentemente, la generación de los ingresos gravados. Representan, respecto al contribuyente y su familia, partidas de similar naturaleza tributaria que la de los gastos de explotación de los empresarios y de ahí que, como tales gastos, deban ser deducidos de los ingresos antes de su sometimiento a gravamen. Hay que observar, además, que con este concepto de capacidad tributaria y con la adecuada valoración de los ingresos necesarios para la cobertura de las necesidades básicas se resolvía también el complejo problema de delimitar la relación y cuantía de los gastos «personales» que deberían deducirse en el IRPF. La deducción del mínimo personal y familiar suponía la no sujeción a gravamen de una cantidad que, de estimarse adecuadamente por el legislador, debería cubrir a un nivel razonable la totalidad de las necesidades básicas. No cabrían, en consecuencia, deducciones adicionales por ningún otro tipo de gasto de naturaleza personal, salvo por los que se originasen en situaciones especiales derivadas de incapacidades o de edad que no hubieran sido contemplados en el presupuesto de una familia media. Tampoco cabría aludir a situaciones de enfermedad para instar deducciones especiales, pues tales gastos estarían ya contemplados en el presupuesto de la familia media que se tomase como base para el cálculo de los mínimos personales y familiares y, en todo

<sup>50</sup> Siguiendo con el ejemplo de la nota anterior ha de tenerse en cuenta, en primer término, que a una persona casada, con un hijo y con 10.000 euros de ingresos totales el IRPF de la reforma de 1998 le reconocía una capacidad tributaria de tan solo 1.800 euros, pues le asignaba para la cobertura de las necesidades básicas del conjunto familiar un mínimo personal de 3.400 euros, un mínimo por el otro cónyuge de otros 3.400 euros y un mínimo por el hijo de 1.400 euros, es decir, una deducción total por sus ingresos de 8.200 euros. Para el de 30.000 euros de ingresos totales, su capacidad tributaria sería de 21.800 euros, pues también tendría derecho a la misma deducción de 8.200 euros por mínimo personal y familiar. Finalmente, al de 60.000 euros de ingresos totales el nuevo IRPF le reconocía una capacidad tributaria de 51.800 euros, al tener derecho a la misma deducción de 8.200 euros por idénticas circunstancias personales y familiares. Pero 210 euros —es decir, el ahorro tributario por el hijo— representaría un 11,66 por 100 de los 1.800 euros de capacidad tributaria del primer contribuyente, mientras 392 euros representan un 1,80 por 100 de 21.800 euros —capacidad tributaria del segundo contribuyente— y 630 euros significan el 1,21 por 100 de 51.800 euros, que es la capacidad tributaria del tercer contribuyente. El cómputo de la renta disponible en lugar de los ingresos totales demuestra la progresividad de la fórmula indicada, progresividad que, como FAGAN indica, ha de medirse una vez excluidos los ingresos necesarios para la cobertura de las necesidades mínimas.

<sup>51</sup> FAGAN, E. D. (1938). «Recent and Contemporary Theories of Progressive Taxation». *Journal of Political Economy*, vol. 46, pp. 457-498.

<sup>52</sup> Para comprobarlo, puede compararse la situación de los contribuyentes que se vienen analizando en las notas anteriores con la de un empresario casado y sin hijos que tuviese en su empresa en un año determinado un gasto de explotación adicional de 1.400 euros. Podrían repetirse aquí las hipótesis anteriores respecto a los ingresos de ese empresario y así, si sus ingresos fuesen de 10.000, 30.000 y

60.000 euros, el nuevo gasto le supondría una base de 1.800, 21.800 y 51.800 euros, respectivamente. Su carga tributaria disminuiría, debido al referido gasto adicional, en 210, 392 o 630 euros respectivamente, según cual fuesen sus ingresos. Las cifras de reducción de carga fiscal serían idénticas, por tanto, a las obtenidas anteriormente para el caso del hijo y, sin embargo, nadie se atrevería en esta ocasión a calificar de regresivo al impuesto, pese a que un gasto de la misma cuantía absoluta —1.400 euros— viniese a representar disminuciones absolutas distintas y crecientes de la carga fiscal, pero claramente decrecientes en relación con la capacidad excedente del empresario e, incluso, con sus ingresos brutos. Esta comparación subraya aún más la debilidad del planteamiento que, olvidando el significado del mínimo personal y familiar, pretende alcanzar una mayor equidad para el IRPF aplicando las deducciones por cargas familiares en la cuota.

caso, habría de tenerse en cuenta además que la sanidad es un servicio público que se suministra gratuitamente a todos los ciudadanos en España.

Por otra parte, ha de advertirse también que, desde el punto de vista de la transparencia, los sistemas de deducción familiar en la cuota enmascaran la auténtica carga impositiva soportada por los ciudadanos, haciendo buenas las duras críticas que había avanzado Puviani<sup>53</sup> sobre las muy diferentes formas con que una fiscalidad poco escrupulosa ha tratado en muchas ocasiones de confundir al ciudadano para hacerle más aceptable una carga tributaria excesiva<sup>54</sup>. A este respecto debería tenerse en cuenta que otra confusión respecto a su auténtica carga, que introducía el antiguo IRPF y que se lograba evitar con el nuevo impuesto, era la relativa a la apariencia de las tarifas con un primer tramo nulo. Para conseguir igual recaudación, la tarifa con un primer tramo nulo, que era la vigente antes de las reformas de 1997 y 2001 en España, podía ser nominalmente más baja que la correspondiente

a un impuesto con mínimos personales y familiares como el nuevo tributo, pues sus sucesivos tramos giraban sobre bases superiores, al no estar reducidas por el descuento de los referidos mínimos. En consecuencia, también el procedimiento articulado en la tarifa del anterior impuesto, con evidente desprecio a la transparencia que debería presidir las relaciones entre la fiscalidad y los ciudadanos, servía para confundir al contribuyente con la apariencia de un gravamen nominalmente más reducido que no se correspondía con su elevada carga efectiva<sup>55</sup>. Finalmente, ha de señalarse que en 1998 solo Portugal y Grecia, de entre los países de nuestro entorno económico, seguían manteniendo sistemas de deducción en la cuota por cargas familiares en lugar de sistemas de deducción directa de los ingresos netos totales.

Las propuestas de las dos Comisiones de reforma acerca de un nuevo planteamiento de la capacidad tributaria o de pago —la renta discrecional o fiscalmente disponible— podría haber quedado vacía de contenido en la práctica si, al mismo tiempo, la Comisión no hubiese recomendado también la adopción de un procedimiento de estimación que garantizase que su cuantía fuese la adecuada para la finalidad perseguida. A tales efectos las dos Comisiones se plantearon, en primer término, cuál debería ser la fuente de conocimiento de las necesidades básicas de una persona y de su familia. La respuesta a esta primera cuestión no podía ser otra que la Encuesta continua de presupuestos familiares, pues ninguna otra fuente estadística permitiría conocer detalladamente los gastos de una muestra muy significativa de hogares españoles por estratos de renta. El segundo problema que se plantearon las

<sup>53</sup> AMILCARE PUVIANI (1903). *Teoria della Illusione Finanziaria*. Editorial Remo Sandron. Palermo. Versión al castellano. RODRÍGUEZ BEREJO, A. (1972). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

<sup>54</sup> Esa ocultación de la carga realmente soportada resulta fácil de comprobar mediante un sencillo ejemplo. Supóngase un contribuyente con cónyuge y un hijo a su cargo y una renta anual de 60.000 euros. Supóngase también que, en el caso de existir un impuesto sobre la renta con un sistema de deducciones en la cuota por familia y con tarifa de primer tramo a tipo cero por mínimo personal, le correspondiese pagar una cuota líquida de 16.476 euros. Eso significaría que su tipo efectivo de gravamen sería del 27,46 por 100 sobre su renta anual que, dada la estructura del impuesto, se confundiría con su capacidad tributaria o de pago, pues el tributo no la calcula ni aporta elemento alguno para su cálculo por el contribuyente. Si, por el contrario, el impuesto estableciese un mínimo para atender a las necesidades básicas del contribuyente de 3.400 euros, otro similar por su cónyuge y otro de 1.400 euros para las necesidades de su hijo, la capacidad tributaria o de pago —equivalente a la renta discrecional o fiscalmente disponible— sería tan solo de 51.800 euros. Si se supusiera ahora que la cuota líquida que finalmente tuviese que pagar con este nuevo impuesto fuese, como en el caso anterior, también de 16.476 euros, resultaría fácil comprobar que la carga efectivamente soportada por tal contribuyente sería del 31,81 por 100. Claramente se observa con este ejemplo que la primera forma de establecer el impuesto, que era la que seguía el antiguo IRPF, confundía al contribuyente sobre la carga fiscal efectivamente soportada (aparentemente, solo el 27,46 por 100), mientras que la segunda, que es la del nuevo impuesto, le permitirá comprobar con facilidad su carga efectiva (el 31,81 por 100) respecto a su auténtica capacidad tributaria (51.800 y no 60.000 euros).

<sup>55</sup> Si el mínimo personal se articula como un primer tramo a tipo cero, las tarifas definirán sus tramos sobre ingresos brutos, que son siempre mayores que los ingresos descontados del mínimo personal. Es evidente que, para igual recaudación, eso concederá a tales tarifas la apariencia de que son más reducidas que las tarifas que giran sobre ingresos de los que han de descontarse previamente el mínimo personal. De esa forma se consigue ocultar a los ciudadanos la auténtica carga que representa el impuesto, más elevada de lo que se deduce de las magnitudes que se presentan en su liquidación.

dos Comisiones fue el de seleccionar las necesidades consideradas como básicas en esos presupuestos. La decisión fue la de considerar como tales todos los gastos contenidos en esos presupuestos para el hogar cuyos ingresos alcanzaban exclusivamente a cubrir tales necesidades<sup>56</sup>. Para elegir ese hogar se propuso tomar aquel cuyo gasto equivaliese a la mitad del gasto mediano de los hogares de la referida encuesta<sup>57</sup>. Las leyes respectivas reflejaron ese criterio y fijaron los mínimos personales y familiares conforme a las estimaciones que se deducían del mismo.

El tercer problema que se plantearon las dos Comisiones de reforma del IRPF fue el del tratamiento de determinadas situaciones especiales, tales como las derivadas de las minusvalías y elevada edad de determinados contribuyentes. En ambos casos esas situaciones daban origen a gastos superiores a los normales para la cobertura de las necesidades básicas y, por ello, se propusieron mínimos especiales, superiores a los mínimos personales y familiares generales, para atender tales situaciones. Las dos leyes de reforma reconocieron tales situaciones especiales y los descuentos adicionales a favor de los contribuyentes en tales situaciones, aunque la Ley 46/2002 lo hizo con mayor amplitud que la Ley 40/1998, al contar con mayores márgenes presupuestarios que los disponibles en la primera etapa de la reforma. En todo caso, puede decirse que esas situaciones especiales quedaron tratadas en las reformas comentadas.

<sup>56</sup> Se evitaba así entrar en el proceso, siempre discutible, de selección de gastos personales y se cumplía, además, con la idea de que la renta excluida de tributación no debería ser solo la que garantizase la mera supervivencia sino aquella que permitiese un nivel de vida considerado socialmente como razonable.

<sup>57</sup> Este criterio, recomendado inicialmente por FUCHS, V. R. en «Comment» al trabajo de EPSTEIN, L.A. «Measuring the Size of the Low-Income Population», incluido en SOLTOW, L. (ed.) (1969). *Six Papers on the Size Distribution of Wealth & Income*. National Bureau of Economic Research. Nueva York, pp. 198-202, suele ser utilizado con frecuencia, especialmente por organismos internacionales tales como la OCDE y el Banco Mundial, en análisis orientados a cifrar umbrales de pobreza definidos por el nivel relativo de gasto necesario para la cobertura de las necesidades familiares básicas.

El cuarto problema que, desde la perspectiva de la equidad, se plantearon las dos sucesivas Comisiones a la hora de estructurar adecuadamente el impuesto fue el de elegir entre el sistema de bases múltiples introducido por la reforma de 1991 o intentar una solución que unificase la base de gravamen, pues el sistema del impuesto anterior permitía la existencia de una base regular y de múltiples bases irregulares, totalmente independientes entre sí al no permitirse la compensación entre ellas. El contexto internacional respecto a esta opción se encontraba claramente definido. La mayoría de los países de nuestro entorno se inclinaba en aquellos momentos por el mantenimiento de una base imponible general del impuesto, que incluyese 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. Además de esta base imponible general, sobre la que se aplicaba el mínimo de exención y la tarifa progresiva, algunos de esos países comenzaron a establecer una base imponible especial para la tributación de las ganancias y pérdidas patrimoniales a largo plazo, mediante un tipo único de gravamen, en ocasiones igual al tipo menor de la tarifa general. Este era, en líneas generales, el sistema que venían siguiendo, entre otros, Francia, Italia, Dinamarca, EE UU, Reino Unido e Irlanda. Sin embargo en Alemania, Austria, Holanda y Luxemburgo no había existido hasta hace bien poco base especial alguna, simplemente porque se venían dejando exentas de gravamen las ganancias patrimoniales a largo plazo. Este tratamiento especial de las ganancias y pérdidas patrimoniales se derivaba de un hecho de gran trascendencia: las ganancias y pérdidas patrimoniales no son renta en sentido económico, aunque supongan capacidad de pago desde el punto de vista tributario<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Las ganancias y pérdidas patrimoniales no son renta desde un punto de vista económico y como tales no se computan por la contabilidad nacional en el PIB, al derivarse de transacciones de suma cero que no aportan nada a la producción del país. Es evidente, sin embargo, que las ganancias patrimoniales suponen una mayor capacidad de pago para los individuos

Frente al sistema de bases de gravamen que acaba de describirse, de naturaleza unitaria aunque atenuada por la existencia de una única base especial para las ganancias de capital a largo plazo, Suecia, Noruega y Finlandia habían introducido por aquellas fechas otra modalidad de gravamen que venía conociéndose con el nombre de «sistema dual», que también fue utilizado durante algún tiempo por Dinamarca. El «sistema dual» consistía en incluir en la base general, sometida a mínimo de exención y a tarifa progresiva, los rendimientos empresariales y de trabajo obtenidos a corto y a largo plazo exclusivamente. Por el contrario, en la base especial se incluía todo lo demás, es decir, las ganancias y pérdidas patrimoniales a corto y largo plazo y los rendimientos de capital, tanto a corto como a largo plazo. Esa base especial quedaba sometida a un tipo fijo de gravamen cuya cuantía coincidía con el tipo inferior de la tarifa progresiva aplicable a la base general<sup>59</sup>. Es evidente que el sistema dual conseguía un tratamiento más homogéneo de todos los productos del capital, evitando así los problemas que se generaban al distinguir

entre ganancias y pérdidas patrimoniales, de un lado, y rendimientos de capital, de otro. Al mismo tiempo evitaba también la diferenciación por plazos pues todos los productos del capital, tanto a corto como a largo plazo, se integraban en la misma base especial. Sin embargo ese sistema trazaba una importante diferenciación fiscal entre los productos del capital y los procedentes de las restantes fuentes tributarias, con fuerte ventaja para los primeros en la mayor parte de los casos. Esa diferenciación parecía conducir a pérdidas apreciables de equidad. De ahí que, ante la alternativa anterior — solución unitaria atenuada o sistema dual— las dos Comisiones se inclinaban por la primera de ellas, entendiendo que el sistema dual constituiría una ruptura importante con el concepto de capacidad que articulaba el impuesto y limitaría la progresividad del mismo, reduciendo el grado de equidad del tributo. El sistema elegido era también el que por entonces seguían la mayor parte de los países de nuestro entorno.

Ha de advertirse, además, que la atenuación del concepto unitario que en el nuevo impuesto suponía la existencia de una base especial, dedicada exclusivamente al gravamen de las ganancias patrimoniales obtenidas a largo plazo, tenía una incidencia mucho más reducida que la del impuesto anterior. La razón estribaba en que la Ley 40/1998 limitó extraordinariamente el concepto de ganancia patrimonial, reduciéndolo de hecho a aquellas que se derivaban de la enajenación de activos cuando el precio no se encontraba predeterminado de alguna forma<sup>60</sup>. Esa importante limitación del concepto de ganancia patrimonial permitía que en el nuevo impuesto se considerasen como rendimientos de capital— y, consecuentemente, se

---

que las obtienen y las pérdidas de esa naturaleza una menor capacidad para quienes las sufren. Pero también es cierto que las ganancias patrimoniales de una persona, al derivarse de transacciones de suma cero y no aportar nada a la producción nacional, suponen simultáneamente una disminución, presente o futura, de la capacidad de la otra persona que interviene en la transacción o de la colectividad que ha soportado los mayores niveles de precios de que derivan. Igual, pero en sentido contrario, puede decirse de las pérdidas patrimoniales. En puridad, al menos, el impuesto debería compensar no solo a quienes soportan pérdidas patrimoniales sino también a la otra parte que interviene en una transacción que genere una ganancia patrimonial o a la colectividad en su conjunto, cuando tales ganancias sean debidas exclusivamente a la inflación. Como esa solución resulta imposible, los sistemas fiscales modernos tratan siempre de forma muy atenuada y favorable a las capacidades tributarias que se derivan de las ganancias patrimoniales y limitan simultáneamente las posibilidades de compensación de las pérdidas de esta naturaleza, al tiempo que delimitan el contenido de unas y otras, restringiendo fuertemente el ámbito de lo que ha de entenderse por ganancia y pérdida patrimonial. Estos criterios son los que informaron las reformas comentadas del IRPF en España.

<sup>59</sup> Como puede comprobarse, la diferencia entre el sistema unitario atenuado y el sistema dual estriba en que en este último todos los rendimientos del capital y todas las ganancias y pérdidas patrimoniales pasan a integrarse en la base especial del IRPF sometida a tipo fijo. La base especial, generalmente sin mínimo de exención y gravada a tipo fijo, se configura así como una base exclusiva para todos los productos del capital, sin excepción alguna, cualquiera que sea su naturaleza y el plazo de su obtención. El tipo único de gravamen de la base especial suele coincidir con el tipo inferior de la escala progresiva que se aplica sobre la base general.

---

<sup>60</sup> Ha de señalarse que la regla de no considerar ganancia o pérdida patrimonial a las derivadas de enajenaciones con precio predeterminado no se encontraba explicitada en la Ley 40/1998, quizás por no considerar oportuno el legislador manifestar directamente un cambio tan sustancial de criterio. Sin embargo, casi todas sus definiciones de rendimientos y ganancias estaban fundamentadas de hecho en esa regla, lo que disminuía notablemente el ámbito de lo que había de considerarse fiscalmente como ganancia o pérdida patrimonial y aumentaba el de lo que había de entenderse, alternativamente, por rendimiento de capital.

trasladasen a su base general— muchas partidas que en el impuesto anterior venían considerándose como ganancias patrimoniales y acogiendo, de ese modo, a las reglas más beneficiosas que regulaban el gravamen de tales ganancias.

Las propuestas de la Comisión incluían también una protección especial para las rentas del trabajo. El impuesto venía incluyendo ya una reducción especial para esos rendimientos. La reducción trataba de articular un mejor tratamiento de las rentas no fundadas frente a las que se derivaban de activos patrimoniales, es decir, de los rendimientos del capital. Este tratamiento especial tenía un carácter marcadamente progresivo, por lo que los contribuyentes obtenían un mayor beneficio con menores rendimientos, aunque a todos alcanzasen importantes reducciones por este concepto. El fundamento de la reducción aplicable a los rendimientos del trabajo partía de la idea de que el capital humano que constituye la base generadora del rendimiento del trabajo, junto con el esfuerzo del individuo, no se mantiene una vez que desaparece su titular, por lo que se necesita de la existencia de alguna reducción de los rendimientos obtenidos que atienda al agotamiento cierto de ese capital a lo largo de la vida del trabajador. Esa posible «cuota anual de amortización del capital humano» quizá pudiera cifrarse en función de la cuantía de ese capital y del período medio de su vigencia o efectividad, pero eso supondría la necesidad de su evaluación individualizada y el reconocimiento de cantidades muy diferentes a cada trabajador. Ha de señalarse, además, que el capital humano se acumula en medida no despreciable con aportaciones gratuitas, porque los gastos públicos en enseñanza y en sanidad son muy cuantiosos y altamente significativos en la formación del capital humano con que cuenta el ciudadano medio. Por ello, una solución razonable podría consistir en establecer el criterio de que el capital humano objeto de especial protección fiscal fuese igual para todos los trabajadores, que su cuantía se compute por el valor alcanzado al principio de la vida activa, que en ese cómputo

hubiera de tenerse en cuenta la gratuidad de la enseñanza y de la sanidad y, finalmente, que su amortización debería producirse mediante una cantidad fija anual, igual también para todos<sup>61</sup>. Tales fueron las bases para la fundamentación de la referida reducción, recogida por las respectivas leyes de reforma.

Las dos Comisiones efectuaron también muchas propuestas orientadas a mejorar el nivel de cumplimiento del impuesto. Hay que advertir que la Secretaría de Estado de Hacienda no pidió que se analizasen medidas para mejorar el cumplimiento de los contribuyentes, seguramente porque la mayor parte de ellas incidían en el ámbito de lo que genéricamente se viene conociendo como reforma de la Administración tributaria. Sin embargo, las dos Comisiones consideraron a lo largo de sus debates que no debería elevarse un informe en el que no se contuviese un capítulo específico que propusiera medidas para mejorar el grado de cumplimiento de este tributo. Estas medidas se articularon en torno a tres grandes núcleos de propuestas: las destinadas a reducir el ámbito de los métodos objetivos de estimación de bases y a mejorar su aplicación; las dirigidas a completar los sistemas de control administrativo de las declaraciones; y, finalmente, las destinadas a introducir cambios en los procedimientos de la Administración tributaria. En cuanto

<sup>61</sup> La segunda Comisión de reforma señalaba en su informe que si la cuota de amortización anual fuese de 3.005,06 euros anuales (500.000 pesetas) —cantidad máxima de la reducción en aquellos momentos— su capitalización, por ejemplo, al 3,5 por 100 (tipo de interés por aquellos días) durante los 47 años legales de vida activa (entre los 18 y los 65 años) supondría un valor actual de 68.814,18 euros (11.449.716 pesetas). Teniendo en cuenta la gratuidad de la enseñanza y de la sanidad —y si, por tanto, no se computase del valor acumulado de tales gastos en el capital humano mínimo— la cifra obtenida parecía a la Comisión bastante holgada para aproximar un valor mínimo del capital humano acumulado por una persona a los 18 años de edad, momento del inicio de la vida activa. Esa relativa holgura del cálculo anterior se comprobaba por la Comisión teniendo en cuenta la capitalización del mínimo familiar por hijo desde su nacimiento hasta los 18 años, que ascendía para las condiciones financieras indicadas a 49.286,98 euros, es decir, a 8.200.000 pesetas aproximadamente. La Comisión era consciente, y así lo manifestaba, de que estas cifras eran puramente indicativas y con ellas no pretendía ofrecer una estimación precisa del capital humano de ningún individuo de 18 años sino solo evaluar, de forma muy aproximada, si tendría sentido una reducción anual de los rendimientos de trabajo situada en el entorno de los 3.000 euros anuales.

a los métodos objetivos de estimación de bases, las propuestas de las dos Comisiones fueron muy claras: los métodos objetivos no eran apropiados en el ámbito de un impuesto de naturaleza directa y personal, por lo que deberían ser utilizados exclusivamente en situaciones extremas, cuando dada la pequeña dimensión económica del sujeto no resultase razonable exigirle estimación directa mediante contabilidad.

Teniendo en cuenta que los procedimientos contables se encontraban ya al alcance de casi todas las empresas, las dos Comisiones recomendaron que el ámbito de aplicación de los métodos objetivos fuese mínimo, al tiempo que propusieron también medidas para mejorar la calidad técnica de tales métodos.

Por otra parte, y desde el punto de vista de los sistemas de control, la primera Comisión analizó con detenimiento el hecho de que, en su mayor parte, tales sistemas se venían fundamentando básicamente en las retenciones, sin apenas utilización de la información patrimonial procedente de los catastros y de otras fuentes, tales como depósitos bancarios, operaciones en valores mobiliarios y fondos de inversión. Esta falta de integración de la información patrimonial debería ser prioritariamente resuelta por la Administración tributaria, incluso mediante la exigencia de declaraciones patrimoniales complementarias. Finalmente, la primera Comisión consideró que el cumplimiento del impuesto exigía de importantes cambios en los procedimientos de actuación de la Administración tributaria y para ello propuso un conjunto de medidas orientadas a la integración de los procedimientos de gestión e inspección y a una notable agilización de los mismos. La mayor parte de estas propuestas se incorporaron a las respectivas leyes de reforma del IRPF de 1998 y 2002.

## Las reformas y la eficiencia

Como ya se ha indicado, las reformas del IRPF iniciadas en 1997 y 2002 pretendían aumentar la eficiencia del impuesto por varias vías. La primera, reduciendo su carga sobre los contribuyentes, partiendo del

hecho de que el coste en bienestar de un impuesto es siempre superior al que se deduce de la pérdida de capacidad económica que para el contribuyente representa el pago de su cuota<sup>62</sup>. La segunda, mediante la concentración de la disminución de la carga sobre los contribuyentes con menores niveles de renta, pues de esa forma se favorecería no solo una mayor equidad del impuesto sino también un mayor impacto sobre el consumo y la demanda global, impulsando la producción y el empleo. Además, se pretendía que el aumento de la progresividad no se articulase mediante aumentos en las tarifas e, incluso, que las tarifas bajasen ostensiblemente, para coadyuvar al ahorro familiar de las personas con mayor renta, para evitar la deslocalización de tales ahorros y para evitar la pérdida de estímulos frente a la actividad económica que una tarifa fuertemente progresiva siempre suele ocasionar<sup>63</sup>.

Además, el impuesto anterior no permitía una adecuada asunción de riesgos. Desde los conocidos trabajos de Domar y Musgrave<sup>64</sup> había quedado claro que tendría que permitirse la compensación de pérdidas para que el efecto del impuesto, reduciendo la asunción de riesgos, no resultase excesivamente fuerte. Eso significaba que los resultados negativos de unas actividades deberían ser compensados, dentro de la base global del impuesto, con los resultados positivos de otras. Partiendo de este hecho, no debería olvidarse que en el IRPF anterior a estas reformas no se permitía la compensación de rendimientos irregulares negativos con rendimientos regulares. Tampoco se permitía

<sup>62</sup> Este hecho está originado por el denominado «exceso de gravamen», que también se produce en un impuesto personal sobre la renta al no tratarse de un impuesto «general» ya que deja excluido de gravamen el ocio, que es otra opción del contribuyente frente a la de obtención de renta.

<sup>63</sup> El IRPF anterior perjudicaba fuertemente al ahorro familiar, como pusieron de manifiesto distintas investigaciones, entre las que destaca la elaborada por el profesor Raymond Bará a petición de la primera Comisión para la reforma del IRPF. Véase OLIVER ALONSO, PUJOLAR MORALES y RAYMOND BARÁ (1997). *Fiscalidad y ahorro familiar en España*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

<sup>64</sup> DOMAR, D. y MUSGRAVE, R.A. (1944). «Proportional Income Taxation and Risk-Taking». *Quarterly Journal of Economics*. vol. 58, pp. 388-422.

la compensación de pérdidas de capital con estos últimos rendimientos, todo lo cual venía influyendo muy negativamente en la asunción de riesgos económicos por parte de los ciudadanos. Finalmente, pero no en último lugar, el anterior IRPF generaba también fuertes discriminaciones entre productos financieros similares, aunque de diferentes formas o estructura, dando amplias posibilidades de juego a la denominada «ingeniería financiera». Esa discriminación introducía elevadas dosis de falta de neutralidad en nuestro sistema tributario. Además, originaba pérdidas apreciables de bienestar y transmitía señales erróneas al mercado, pues sus precios no se basaban en la original rentabilidad de cada producto financiero sino en la que se derivaba de circunstancias fiscales claramente distorsionantes.

Varios fueron, por su parte, los bloques de propuestas que elaboraron las Comisiones de reforma en sus respectivos informes para un mejor servicio del IRPF a la eficiencia. Esos bloques de propuestas se concretaron en los cambios que se propugnaban en el cómputo de los mínimos personales y familiares; respecto a las tarifas y tipos máximos del impuesto; para un tratamiento más adecuado de los factores que gobernaban la asunción de riesgos económicos; para una mayor neutralidad en la fiscalidad de los diferentes productos financieros; para lograr un mayor impulso al ahorro; para estimular el mantenimiento de la actividad laboral de las madres con hijos menores de tres años; y, finalmente, para lograr una mayor movilidad territorial de los oferentes de trabajo.

La finalidad de aumentar la progresividad efectiva del impuesto sin recurrir para ello a elevar la tarifa del impuesto sino, antes bien, reduciéndola sustancialmente, obligaba a concentrar la progresividad mediante una solución a la «benthamita», es decir, obligaba a utilizar los mínimos personales y familiares como instrumentos esenciales de esa progresividad, en lugar de las tarifas. Como este tema ha sido ya extensamente tratado anteriormente, no se insistirá aquí sobre ello pero en la aplicación de este criterio residió una parte sustancial del claro éxito redistributivo de las reformas de 1998 y 2002. Por otra parte, las tarifas y los tipos marginales máximos

venían constituyendo uno de los factores que afectaban en mayor grado a la eficiencia del anterior impuesto, haciendo que este provocase efectos negativos en las decisiones de trabajar, ahorrar o asumir mayores riesgos. Como ya se ha expuesto, el anterior IRPF interfería y limitaba la posibilidad de crecimiento de la economía española porque reducía la capacidad de ahorro de las familias. Además, hacía perder estímulos a la actividad económica de los ciudadanos y disminuía sus deseos de asumir riesgos, favoreciendo la deslocalización fiscal y discriminando fuertemente entre distintos productos financieros. Hay que añadir también que los altos tipos marginales de gravamen y las tarifas de muchos tramos se consideraban ya entonces como factores que generaban ineficiencias en este tributo. De ahí que por aquellos años la mayor parte de los países de la OCDE hubiesen reducido sustancialmente los tramos de sus tarifas y el nivel máximo de sus tipos de gravamen<sup>65</sup>. Por otra parte, la idea de que los marginales máximos deberían situarse por debajo del 50 por 100 había sido claramente aceptada por las principales fuerzas políticas. Además, en la campaña electoral de 1996 los dos partidos mayoritarios propusieron en sus programas cambios de la tarifa del IRPF, de forma que el marginal máximo no superase en ningún caso el 50 por 100. A la vista de todo lo anterior,

<sup>65</sup> A este respecto ha de señalarse que, desde la mitad de la década de los ochenta, en Estados Unidos se aplicaba un tipo marginal máximo del 39,6 por 100. También, que desde esa época en Reino Unido se aplicaba un marginal máximo del 40 por 100 y que ese era igualmente el tipo marginal máximo de gravamen que se aplicaba en Portugal. En otros países los marginales máximos se habían venido reduciendo en los últimos años, cayendo en casi todos por debajo del límite del 50 por 100. Algunos alegaban por entonces que esos tipos marginales máximos fueron aprobados en épocas de Gobiernos republicanos (Estados Unidos) o de Gobiernos conservadores (Reino Unido), pero lo cierto es que ni los posteriores Gobiernos demócratas de Estados Unidos ni el Gobierno laborista de Reino Unido cambiaron sustancialmente tales tipos, pese a haber tenido ocasión sobrada para ello. Incluso en España se pretendió una reducción del tipo marginal máximo al 50 por 100, aprobándose en la Disposición Adicional 8ª de la Ley 18/1991, de 6 de junio. Lamentablemente esa Disposición no pudo ponerse en vigor, debido a que el déficit público se disparó en 1992 y 1993 hasta alcanzar en este último año el 6,8 por 100 del PIB. Ante la incapacidad de contener el crecimiento del gasto público, al Gobierno de entonces no le quedó otro recurso que retroceder respecto a la ley ya aprobada y volver a establecer el tipo marginal máximo de gravamen en el 56 por 100.

la primera Comisión propuso que el tipo de gravamen máximo de la escala se situase por debajo del 50 por 100, apuntando hacia el 45 por 100, con el objeto de mejorar la eficiencia del impuesto y evitar los graves riesgos de deslocalización del ahorro que tipos marginales excesivos podrían originar. La Ley 40/1998 estableció una tarifa cuyo tipo marginal máximo, computando la tarifa estatal y la autonómica, se situaba en el 48 por 100, que era el valor del tipo máximo que se aplicaba entonces en Irlanda y al que parecían dirigirse otros países de nuestro entorno. La segunda Comisión propuso —y la Ley 46/2002 aceptó— que la tarifa suma de la estatal y de la autonómica tuviese como tipo máximo el 45 por 100 y como tipo mínimo el 15 por 100. En cuanto al número de tramos de la tarifa, su reducción no era solo un problema de comodidad para su aplicación como en ocasiones se había argumentado sino, sobre todo, una apuesta por la transparencia que permitiría a los contribuyentes adoptar decisiones en el ámbito económico con menores posibilidades de error<sup>66</sup>. De ahí que la primera Comisión propusiese que, en una primera etapa, la tarifa se compusiera solo de cinco tramos —la Ley 40/1998 estableció finalmente seis— y que, posteriormente, la tarifa se redujese a solo tres tramos. La segunda Comisión, partiendo ya de la existencia de seis tramos en la tarifa, propuso su reducción a cuatro, pero la Ley 46/2002 solo aceptó la reducción a cinco. También ha de señalarse que tanto la primera como la segunda Comisión evaluaron la posibilidad de introducir un «impuesto lineal», que es siempre un impuesto con un solo tipo de gravamen y con un mínimo personal y familiar, deducible de la base del impuesto<sup>67</sup>. La segunda Comisión de reforma concluyó

su análisis de un posible impuesto lineal señalando que su impacto redistributivo habría sido muy elevado y que, para que en un impuesto lineal todos los contribuyentes salieran beneficiados o, al menos, no perjudicados, el coste recaudatorio tendría que resultar extraordinariamente elevado<sup>68</sup>.

En cuanto al tratamiento del riesgo, en el IRPF anterior a las reformas iniciadas en 1997 y 2001 la mayor parte de las pérdidas que se generaban por variaciones patrimoniales, así como los rendimientos negativos de naturaleza irregular, no podían ser objeto de compensación en la base regular. El Estado participaba en todos los ingresos del contribuyente pero no en todas sus pérdidas, con la consecuencia bien probada de que estos tendían a valorar de forma mucho más cautelosa el riesgo, perdiéndose así oportunidades para el crecimiento de la actividad económica<sup>69</sup>. Por eso la primera Comisión propuso que las pérdidas patrimoniales a corto plazo y los rendimientos positivos o negativos a largo plazo se compensaran entre sí dentro de la base general del impuesto, con solo algunas excepciones técnicas para evitar posibles actuaciones fraudulentas. Las únicas pérdidas que, a partir de la entrada en vigor de la primera reforma, habrían de ser necesariamente compensadas con ganancias de la misma naturaleza, serían las pérdidas patrimoniales a largo plazo que se integraban en la denominada base especial del impuesto. Al estar sometida esa base especial al tipo de gravamen más reducido de la tarifa, los efectos negativos que aun persistiesen en el ámbito de la asunción de riesgos serían mucho menores.

Otra de las características del IRPF anterior a las reformas comentadas era la de su falta de neutralidad

<sup>66</sup> A este respecto, no puede perderse de vista que, si el número de tramos es reducido, los intervalos de aplicación de estos serán más amplios. En este caso, pequeñas fluctuaciones en la renta de cada contribuyente apenas sí producirán movimientos entre los distintos tramos de la tarifa. Eso significa que el tipo marginal de gravamen no cambiará de un ejercicio a otro y que las decisiones económicas podrán tomarse con mayor transparencia y seguridad que si el tipo marginal cambiase frecuentemente.

<sup>67</sup> Es importante subrayar que solo puede ser calificado de «impuesto lineal» aquel que tiene un solo tipo de gravamen y posee un mínimo personal y familiar, por lo que las propuestas de dos, tres o más tramos

en la tarifa o de una tarifa con un solo tramo y un «sobreimpuesto» con uno o varios tramos más para las rentas más elevadas no se pueden considerar como referidas a un «impuesto lineal».

<sup>68</sup> En aquellos momentos, el tipo único que permitiría mantener la recaudación con un impuesto lineal *ceteris paribus* se situaría algo por encima del 26 por 100, según los cálculos de la segunda Comisión. Pero con ese tipo más de 9.600.000 de contribuyentes —es decir, más del 66 por 100 de los que presentaban declaración en aquellos momentos— hubieran resultado perjudicados por la reforma, y la progresividad se reduciría a más de un 22 por 100.

<sup>69</sup> DOMAR, E. y MUSGRAVE, R.A., *op. cit.*

respecto a los rendimientos de los distintos productos financieros. Eso originaba numerosas distorsiones en los mercados y en la propia materialización del ahorro, lo cual no constituía el clima más adecuado para la consecución de los objetivos de crecimiento y de empleo planteados por la política económica. De ahí que tanto la primera como la segunda Comisión se preocupasen especialmente por mejorar esta situación de falta de neutralidad, proponiendo cambios sustanciales en el tratamiento de los rendimientos que se generan por los diferentes productos financieros. De hecho, de haberse seguido sin modificación alguna las propuestas de las Comisiones, solo hubiesen quedado tres grandes bloques de tratamientos diferenciales: el aplicable a los rendimientos a corto plazo, el de los rendimientos a largo plazo y el tratamiento de las ganancias de capital a largo plazo. Teniendo en cuenta que el ámbito de las ganancias de capital a largo plazo se había reducido extraordinariamente en la Ley del nuevo IRPF, la neutralidad del impuesto hubiese quedado notablemente potenciada. Sin embargo, ha de reconocerse también que la Ley 40/1998 incorporó, mediante sucesivas enmiendas en el Congreso y en el Senado, un régimen específico para los productos de seguros, que superaba el esquema anterior y complicaba en parte el tratamiento de estos productos. De ahí que la segunda Comisión recomendase la adopción de algunos cambios para reducir tales complejidades, criterios que fueron posteriormente aceptados en su mayor parte por la Ley 46/2002.

Además, la primera Comisión para la reforma del IRPF era muy consciente de la necesidad de impulsar el ahorro de las familias como fuente esencial de financiación para la formación bruta de capital. A tales efectos la Comisión propuso el mantenimiento de los anteriores sistemas de incentivación del ahorro —materializados en la vivienda propia y en los planes de pensiones— y, además, recomendó el establecimiento de una deducción general por ahorro, que absorbería y generalizaría los incentivos ya vigentes, una vez que el nuevo impuesto se hubiese consolidado. Esa deducción general por ahorro podría constituir un estímulo importante para impulsar el

crecimiento de esta magnitud y resultaría no regresiva, al articularse mediante una escala decreciente según las referidas propuestas. Por ello, esta deducción permitiría no solo una generalización de los incentivos ya existentes sino también una mayor neutralidad fiscal respecto al ahorro de las familias. Sin embargo, la Ley 40/1998 no aceptó esta propuesta de la Comisión, quizá porque considerase que la mera reducción de la presión fiscal mejoraba ya suficientemente el ahorro de las familias y el conjunto del ahorro nacional. Y quizá también porque se pretendía básicamente que la reducción de la carga tributaria se orientase preferentemente al sostenimiento del consumo como medio de impulsar la demanda privada y la producción.

La segunda Comisión de reforma del IRPF recomendó dos grupos de medidas para incentivar el ahorro a largo plazo. En primer término, una reducción especial para todos los rendimientos obtenidos a plazo superior a los cinco años. En segundo lugar, un tratamiento especial y muy favorable para el llamado ahorro-previsión, es decir, para los planes de pensiones y para los seguros que articularsen tratamientos similares a los de los planes de pensiones. La primera de estas propuestas no fue aceptada por la Ley 46/2002, posiblemente para evitar una mayor complejidad del impuesto, pero sí lo fue la segunda, con lo que el IRPF actual articuló un tratamiento muy favorable para los planes privados de pensiones y para los seguros similares a los mismos.

Otro de los problemas con los que se enfrentó la segunda Comisión para la reforma del IRPF fue el de coadyuvar fiscalmente al mantenimiento de la actividad laboral de las madres con hijos menores de la edad mínima de escolarización, pues uno de los factores que más influyen siempre en los niveles de bienestar material de una familia es la existencia de niños menores de esa edad. En primer término, porque los hijos menores de esa edad representan de por sí una importante carga para las madres y, en segundo lugar, porque al obligar a las madres en muchos casos a buscar la necesaria compatibilidad entre maternidad y trabajo fuera del hogar, pueden limitar seriamente las posibilidades

de obtención de renta por parte de las mujeres o afectar gravemente a la maternidad. Las razones que más frecuentemente se aducen para no tener hijos se derivan tanto de las cargas de todo orden que implican los hijos para las madres como del hecho de que la mujer trabaje fuera de casa, con la correspondiente dificultad para atenderlos adecuadamente. Y ese conflicto suele resolverse, en ocasiones, abandonando la mujer el trabajo o no incorporándose al mismo y, en otras, abandonando la maternidad. Por eso, la segunda Comisión de reforma consideró que se debería introducir en el IRPF algún tipo especial de ayuda destinada a las mujeres con hijos menores de tres años. A tales efectos, la Ley 46/2002 estableció una importante mejora en la deducción especial en la base por cuidado de hijos menores de tres años y, siguiendo las propuestas de la referida Comisión, una deducción especial en la cuota del IRPF a favor de las mujeres que tuviesen hijos en tales circunstancias y que desarrollasen una actividad por cuenta propia o ajena que daba, incluso, derecho a la devolución en caso de que no existiese cuota líquida suficiente para atender a su completa compensación y cuya devolución de forma anticipada puede solicitarse de la Agencia tributaria. Se iniciaba así no solo un procedimiento de protección especial de la maternidad en los periodos en que los hijos no tenían edad aún para la escolarización y la madre desarrollaba una actividad por cuenta propia o ajena, sino también una aproximación a lo que en el futuro podría constituir un impuesto negativo sobre la renta como instrumento de protección social.

Finalmente, otro de los problemas con que se enfrentó la segunda Comisión para la reforma del IRPF se derivaba del hecho de que la oferta en el mercado español de trabajo tuviese una escasa movilidad geográfica, lo que dificultaba su adecuación a la demanda y generaba graves problemas a las empresas cuando tenían necesidad de ajustar territorialmente sus plantillas. Las razones para esta relativa inmovilidad eran, según la citada Comisión, muy variadas y solían ir desde la alta valoración de los vínculos familiares y de amistad, que

hacía que las personas tendiesen a anclarse en el lugar donde residía su familia entendida en sentido amplio, hasta las dificultades para encontrar vivienda o colegios para los hijos en el nuevo domicilio, pasando por la consideración de los gastos que implicaba el traslado de la familia o la diferente lengua o idiosincrasia del nuevo territorio de residencia. De ahí que la segunda Comisión de reforma propusiera y la Ley 46/2002 pusiera en vigor medidas para facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores y otras orientadas a incrementar la oferta de viviendas en alquiler. A tales efectos la Ley 46/2002 estableció que los trabajadores desempleados que aceptasen un puesto que les exigiese el traslado de su domicilio tendrían derecho a duplicar la reducción por rendimientos del trabajo. Al mismo tiempo, esa Ley establecía también que se duplicase la cuantía de la reducción por rendimientos del trabajo cuando el trabajador hubiese decidido prolongar su vida activa más allá de los 65 años de edad.

Por otra parte, la segunda Comisión de reforma señalaba en su informe que la escasez en España de viviendas en alquiler venía de antiguo y a la misma habían coadyuvado muchos factores, entre los que sin duda destacaba la rígida intervención de precios y la prórroga obligatoria del alquiler a las que estuvo sometido durante largas décadas este mercado. Además, en la regulación del IRPF existía una importante deducción fiscal para la adquisición de la vivienda habitual, y la mayor parte de los propietarios que alquilaban viviendas no lo hacían de forma masiva sino que se limitaban a poner en alquiler una o, como mucho, dos viviendas de su propiedad, habitualmente no adquiridas para esa concreta finalidad sino que hubiesen podido quedar disponibles por otras razones bien distintas. De ahí que, debido al reducido número de unidades que alquilaban y a su falta de estímulo y profesionalidad, no podían organizar esa explotación bajo la forma de sociedad o como una actividad económica independiente, con lo que no tenían ningún incentivo para incrementar la oferta de viviendas en alquiler. A tales efectos había de tenerse en cuenta que

la normativa del IRPF mantenía un tratamiento tributario diferenciado para estos rendimientos, dependiendo de si la explotación de la vivienda o viviendas en alquiler podía alcanzar la calificación de actividad económica. La importancia de este diferente tratamiento fiscal era considerable y ello conducía a una tributación más elevada de quienes alquilaban viviendas sin constituir explotación económica lo que, unido a los riesgos de impago del alquiler por parte de los inquilinos, a los costes y dificultades con que se enfrentaba el propietario para exigir el resarcimiento de los daños producidos por el inquilino a la vivienda o para conseguir la disponibilidad de esta cuando el inquilino incumplía el contrato, hacía que muchos propietarios prefiriesen mantener desocupadas sus viviendas. De ahí que, para coadyuvar a la solución de estos problemas, la Ley 46/2002 introdujese que los rendimientos derivados del alquiler de viviendas se computasen tan solo en su 50 por 100, al tiempo que se elevaba en un 50 por 100 el coeficiente que venía aplicándose como gasto por la amortización de la vivienda arrendada.

### La simplificación del tributo

La simplificación de un impuesto personal sobre la renta resulta tarea casi imposible si en este tributo han de tenerse en cuenta todas las características del contribuyente, su familia y sus ingresos que contribuyen a definir su capacidad de pago. No obstante lo anterior, en las reformas de 1997 y 2002 del IRPF se propusieron importantes medidas de hondo calado simplificador. Estas propuestas se articularon en torno a cuatro líneas básicas de acción: la supresión de las rentas imputadas, la simplificación de plazos y reglas de promediación, la simplificación de la liquidación y la ampliación de los límites de renta que obligaban a presentar la declaración anual.

El IRPF venía imputando hasta entonces rendimientos estimados por los bienes inmuebles de naturaleza urbana distintos de los solares, considerando que el disfrute de tales bienes equivalía a mayores rentas

para sus propietarios. Sin embargo también suponía mayores rentas para sus propietarios el disfrute de cualquier bien de consumo duradero, tales como automóviles, muebles, menaje doméstico y tantos otros que harían interminable la relación y, sin embargo, no se imputaba renta alguna por este tipo de activos. De hecho, sólo España, Italia, Noruega y Suiza venían imputando rendimientos por la posesión de bienes inmuebles no arrendados. Por eso la primera Comisión propuso la eliminación de las rentas ficticias imputadas por inmuebles urbanos distintos de los solares. Esta medida ayudaba a simplificar notablemente el impuesto, pues muchos de los declarantes no tenían otras fuentes de rendimiento que los derivados de su trabajo personal y de la posesión de su propia vivienda<sup>70</sup>. La Ley 40/1998 siguió parcialmente las propuestas de la primera Comisión, eliminando la imputación de rendimientos ficticios por la propia vivienda, pero mantuvo tal imputación para los inmuebles urbanos que no constituyesen la vivienda habitual del contribuyente, con lo que el problema se redujo pero no se corrigió totalmente.

El IRPF anterior a las reformas iniciadas en 1997 y 2002 se caracterizaba por mantener una estructura de tres plazos —rendimientos a menos de un año, rendimientos a más de uno y menos de dos años, y rendimientos a más de dos años— una base regular y múltiples bases irregulares y, además, un sistema de integración muy complejo para los rendimientos obtenidos a corto y largo plazo. Todo ello hacía innecesariamente difícil la aplicación del tributo, generando costes excesivos de administración y de cumplimiento. Por eso la primera Comisión de reforma recomendó que se redujesen los plazos a solo dos: a menos de dos años y a más de dos años. Además, propuso el establecimiento de una base general del impuesto y, junto a ella,

<sup>70</sup> Como sobre los rendimientos del trabajo y del capital suelen aplicarse retenciones, mientras que no pueden retenerse los rendimientos imputados por la propia vivienda, para muchos contribuyentes la cuota positiva de la declaración final no era más que la consecuencia de tales rendimientos ficticios, no retenidos previamente e imputados por la propia vivienda.

la existencia de una única base especial de gravamen destinada exclusivamente a las ganancias patrimoniales a largo plazo. Por otra parte, la primera Comisión de reforma propuso un sistema muy simple de integración de los rendimientos a largo plazo con los rendimientos a corto mediante coeficientes reductores, lo que fue aceptado también por la Ley 40/1998 y mantenido por la Ley 46/2002. Se compensaban así los efectos de la tarifa progresiva sobre ingresos generados en periodos superiores al ejercicio sin necesidad de recurrir a procedimientos de promediación, mucho más complejos por su propia naturaleza.

Como consecuencia de todas las medidas anteriores propuestas por la primera Comisión, la declaración del impuesto quedó radicalmente simplificada, con lo que se mejoró su tratamiento informático y se evitaron numerosos costes de cumplimentación a los contribuyentes. La eliminación de las imputaciones de rendimientos ficticios por vivienda propia y un adecuado ajuste de las retenciones a los pagos finales, posible gracias a las propuestas de las dos Comisiones de reforma, permitieron elevar considerablemente los límites de la renta que obligaban a la presentación de declaraciones, conduciendo a la exclusión de varios millones de declarantes de esta obligación, limitando de ese modo el número de personas incididas de forma final por el impuesto y liberando cuantiosos recursos administrativos que se han ido aplicando a una mejor gestión del mismo.

## 6. La reforma de 2006: capacidad tributaria, ahorro y progresividad

A finales de 2006<sup>71</sup> se aprobó otra reforma del IRPF, que entró en vigor a primeros de 2007. Esa reforma pretendía alcanzar, según se expresaba en su exposición de motivos, varios objetivos entre los que destacaban una mayor equidad, una mejora en la cohesión social, un mayor impulso al crecimiento económico y

una más elevada suficiencia financiera para el conjunto de las Administraciones Públicas<sup>72</sup>.

Las medidas que para ello se articulaban eran variadas. La equidad se perseguía mediante un aumento en la reducción que se aplicaba en la base a los rendimientos del trabajo y mediante el aumento de los mínimos personales y familiares, así como con el mantenimiento de la tributación familiar conjunta como opción y con medidas que trataban de conseguir, por una parte, un tratamiento más adecuado del envejecimiento y, por otra, una mejor fiscalidad de la dependencia. La cohesión social se perseguía con un tratamiento especial de las personas dependientes y con los incentivos para la adquisición de viviendas, que también se reforman. El impulso al crecimiento económico se trataba de conseguir mediante la simplificación de la tarifa. Además, por razones de equidad y de crecimiento, se pretendía alcanzar mayor neutralidad fiscal para las rentas derivadas del ahorro, eliminando las diferencias de carga tributaria entre distintos instrumentos financieros.

Tales eran los objetivos que se perseguían con la nueva reforma y los medios que se aplicaban para alcanzarlos. Pero un análisis de sus normas permite llegar a la conclusión de que, si bien se lograba un mejor tratamiento de la dependencia y de algunos aspectos parciales del envejecimiento, el resto de los objetivos pretendidos salían mal parados con el cambio, a excepción del objetivo recaudatorio. Para comprobarlo basta atender a tres aspectos fundamentales de esa reforma: el tratamiento de la capacidad económica del contribuyente, la ruptura de la base del tributo y la concepción de su tarifa.

<sup>71</sup> Ley 35/2006, de 28 de noviembre.

<sup>72</sup> Pedro Solbes, vicepresidente segundo y ministro de Hacienda de aquel momento, recomendó a su Secretario de Estado que consultase la opinión del autor de este trabajo, cosa que así efectuó una vez confeccionado el Anteproyecto de Ley y casi sin ninguna oportunidad para introducir cambios en el mismo. No obstante, la extensa opinión del consultado fue reflejada en un amplio informe entregado oficialmente, y en tiempo y forma, al Ministerio sin que, al parecer, tuviese ningún efecto conocido sobre el referido anteproyecto.

### La capacidad económica y sus consecuencias fiscales para la familia

La más importante cuestión que planteaba la nueva reforma del IRPF es que rechazaba que el objeto de gravamen debiera ser la capacidad económica del contribuyente. En efecto, la norma vigente hasta ese momento establecía que «el objeto de este impuesto lo constituye la renta del contribuyente, entendida como la totalidad de sus rendimientos, ganancias y pérdidas patrimoniales y las imputaciones de renta que se establezcan por la ley, con independencia del lugar en que se hubieran producido y cualquiera que sea la residencia del pagador», para añadir seguidamente que «el impuesto gravará la capacidad económica del contribuyente, entendida ésta como su renta disponible, que será el resultado de disminuir la renta en la cuantía del mínimo personal y familiar».

La nueva Ley, sin embargo, reproducía literalmente el primero de esos párrafos, pero no el segundo, en el que se proclamaba el gravamen de la capacidad económica. Esa falta de mención no era casual sino buscada ya que, al no mencionar ni definir esa capacidad, se evitaba, en primer término, su cálculo en el impuesto. En segundo lugar, esa omisión permitía la aplicación de nuevas reglas respecto a los mínimos personales y familiares. Finalmente, tal omisión autorizaba a romper la unidad de la base del impuesto en lo referente a la renta pues, como se verá más adelante, el IRPF recaería de forma diferente sobre trozos distintos de los ingresos, sin que estos integrasen la renta como objeto único de gravamen que justificaba y daba nombre a tan importante tributo.

Desde la perspectiva de nuestras leyes, el artículo 31.1 de la Constitución dispone que «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio». Es evidente que la capacidad de una persona para soportar un impuesto solo comienza a

partir de la cantidad que cubre sus necesidades básicas, pues en otro caso el tributo resultaría confiscatorio, cosa que prohíbe la Constitución. También lo es que una misma renta total puede proporcionar muy diferentes capacidades económicas en función del número y circunstancias de las personas que dependan del titular de esa renta. Por eso, la capacidad económica tiene que medirse por la renta que exceda de la que hay que dedicar a la cobertura de las necesidades básicas y de ahí que se deba medir deduciendo o sustrayendo los mínimos personales y familiares de la renta total.

Como ya se ha visto, las normas vigentes hasta ese momento definían el objeto del impuesto en términos de capacidad económica y, consecuentemente, deducían los mínimos personales y familiares de la base del gravamen. Tal decisión, adoptada en 1998, supuso un importante avance en la equidad y constitucionalidad de este impuesto al hacer que, por primera vez en nuestro país, el gravamen recayese sobre la capacidad económica que propugna nuestra Constitución. Ese precepto constitucional había venido siendo incumplido hasta entonces, como había ocurrido también en su día con la tributación conjunta obligatoria para la familia, que no se cambió a voluntaria hasta un pronunciamiento explícito del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, la nueva reforma, aun reconociendo que «el mínimo personal y familiar constituye la parte de la base liquidable que, por destinarse a satisfacer las necesidades básicas personales y familiares del contribuyente, no se somete a tributación por este impuesto», no la exime deduciéndola de la renta total —es decir, de la base del impuesto— sino que la desgrava mediante la detracción en la cuota del tributo de la carga que directamente genera. La primera consecuencia que se derivaba de esa forma de proceder quedaba bien a la vista pues, gracias a esa omisión, se cambiaba la forma de considerar fiscalmente el tratamiento de la familia en el impuesto, pasando de una exención de los mínimos personales y familiares a una mera desgravación de los mismos. Pero, como es bien conocido, en un impuesto

progresivo el resultado de una desgravación no es el mismo que el de una exención<sup>73</sup>.

El problema de definición del objeto del impuesto no era una cuestión de mera técnica tributaria, de algo

<sup>73</sup> La exención de los mínimos de subsistencia implica ausencia total de cargas sobre la cantidad eximida que, a efectos de tributación, no existe ya para el resto de la renta. Consecuentemente, la escala de gravamen deberá situar su tramo inferior en el punto inicial de la renta excedente, por encima de la renta exenta como mínimo de subsistencia. Como ese excedente es precisamente la capacidad económica o de pago, la deducción de los mínimos permite gravar exclusivamente esa capacidad en función de su auténtica cuantía. Por el contrario, la desgravación de esos mínimos evita la carga directa del impuesto sobre la cantidad desgravada, pero esa cantidad que se desgrava sigue teniendo efectos tributarios sobre el resto de la renta, pues la escala de gravamen sigue situando su primer tramo en el punto inicial de la renta total aunque se descuente luego la cuota que corresponda a la renta desgravada. La renta excedente —es decir, la capacidad económica o de pago— soporta así una carga mayor de la que le correspondería por su propia cuantía. En un impuesto progresivo desgravar los mínimos personales o familiares no es, por tanto, lo mismo que eximirlos y sus consecuencias afectan negativamente a todos los contribuyentes. El problema que acaba de describirse, que se planteaba en toda su crudeza en la reforma del IRPF en 2006, tiene su origen en una grave confusión conceptual. Esa confusión se origina al mezclar en una sola solución dos problemas bien distintos: el de la cuantificación de la capacidad económica y el del gravamen equitativo de esa capacidad. En la cuantificación de la capacidad económica solo deben intervenir los elementos que la definen, es decir, la cuantía de la renta total y el tamaño y demás circunstancias de la familia, pues para una misma renta solo ese tamaño y esas circunstancias afectan a la capacidad del sujeto. Una vez resuelto el primer problema —es decir, una vez cuantificada la capacidad económica— se planteará el segundo, que es el de gravar equitativamente esa capacidad y aquí se abren, al menos en teoría, tres posibilidades bien diferentes: el gravamen proporcional, el progresivo y el regresivo, lo que se traslada a la forma de la tarifa. Mezclar la definición de la capacidad con consideraciones propias de la progresividad en la distribución de la carga, como hace la referida reforma del IRPF, constituye un grave error que desvirtúa el objeto del impuesto. Así lo habían entendido la mayor parte de los países de nuestro entorno, que aplicaban el procedimiento de la exención para el tratamiento de los mínimos personales y familiares. Debería no perderse de vista también que la desgravación equivale a la exención cuando las tarifas no son progresivas y la base queda sujeta a un tipo único, es decir, en el caso de un impuesto proporcional. En este caso, aunque la exención continúe siendo un procedimiento formalmente distinto a la desgravación, sus resultados cuantitativos son idénticos. Por eso los países con un IRPF de tipo único aplican habitualmente la deducción en la cuota por razón de mínimos personales y familiares, que permite gravar los ingresos en la fuente —retenciones— al tipo único del impuesto y luego devolver en la declaración final la cuota correspondiente a tales mínimos. Hay que tener en cuenta también que los países con un tipo único son, en su mayoría, países que, por pertenecer al antiguo bloque del Este, no habían tenido antes un IRPF y, por ello, al implantar por primera vez este impuesto no han experimentado los graves y extensos efectos redistributivos que supone pasar de una tarifa progresiva a un sistema de tipo único, es decir, a un «impuesto lineal».

que preocupase solo a los «teóricos», es decir, a los profesores de Hacienda Pública como alguien me comentó, sino de un cambio importante y de graves consecuencias. Esas consecuencias eran numerosas pero las más visibles e inmediatas se referían a que, en primer término, muchas familias quedaban fiscalmente menos protegidas de lo que habían estado hasta ese momento. A tales efectos, las familias numerosas o las que presentaban declaración conjunta salían relativamente perjudicadas con ese cambio. Además, la protección fiscal a la familia perdía rápidamente interés para el contribuyente, banalizando su posible efecto positivo. Todo ello, además, no solo desvirtuaba el objeto del impuesto sino que nos separaba de los sistemas que se venían aplicando mayoritariamente en los países de nuestro entorno. Pero, como consecuencia de todo eso, la vuelta al sistema de desgravación y no de deducción de los mínimos personales y familiares supuso una mayor recaudación del impuesto en cuantía importante, al minimizar la pérdida recaudatoria que el sistema de exención representaba. Es muy posible, por tanto, que la preocupación recaudatoria fuese el auténtico impulso del cambio introducido en este ámbito por la reforma de 2006.

### El tratamiento del ahorro: la dualización del impuesto

La equidad exige que se aplique un gravamen progresivo sobre la renta si este recae sobre la capacidad económica del sujeto, pues solo con referencia a esa capacidad debe graduarse racionalmente la progresividad del impuesto. Si se gravase mediante tarifa progresiva una porción de la capacidad y a tipo fijo el resto, personas con aparentemente igual capacidad soportarían gravámenes distintos si sus ingresos correspondiesen a diferentes categorías de renta. Incluso personas con menor capacidad económica podrían soportar aparentemente gravámenes superiores a los soportados por personas con mayor capacidad. Como la equidad a efectos tributarios, y cuando

se toma la renta como base del gravamen, consiste en el tratamiento igual de los iguales en capacidad (equidad horizontal) y en el tratamiento distinto para los que tengan distinta capacidad (equidad vertical), un impuesto sobre la renta que no se fundamente en un tratamiento unitario de la capacidad económica y que aplique tarifas diferentes a cada porción o parte de ingresos no podría ser, en principio, calificado de equitativo. Precisamente, partiendo de esa contemplación de la equidad y al objeto de gravar conjuntamente todos los ingresos netos de las personas, se generalizaron los impuestos sobre la renta frente a los anteriores impuestos de producto a lo largo del Siglo XIX y primera mitad del Siglo XX. Ese cambio ha sido uno de los más importantes y valiosos en el progreso histórico de los sistemas tributarios. La evolución que hasta ahora había experimentado el IRPF en España y en la mayor parte de los países le había llevado a pasar desde un gravamen diferenciado por fuentes de renta, en el que cada rendimiento tenía una definición tributaria distinta y un gravamen muy diferente —tributación independiente de las distintas categorías de ingresos (impuestos de producto), en una primera etapa, para pasar luego a impuestos «analíticos» sobre la renta, que continuaban conservando las características de la imposición de producto aunque algo atenuadas— a un gravamen único sobre la capacidad de pago del contribuyente, definida por su renta global previa exclusión de los mínimos personales y familiares. Esta última forma de imposición se ha venido conociendo como «impuesto sintético». A tales efectos, la renta global debe entenderse como la suma de rendimientos netos, normalizados y tipificados en sus definiciones tributarias, con una sola excepción a favor de los rendimientos del trabajo personal como se ha expuesto anteriormente, y con exclusión de las ganancias patrimoniales realizadas, sometidas a otro tratamiento muy diferente en el ámbito del propio IRPF<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Las ganancias patrimoniales en la mayoría de los países están sometidas a un gravamen especial y relativamente independiente,

El concepto fiscal de renta quedaría así muy próximo a su concepto económico.

Pese a las anteriores consideraciones, algunas apreciaciones con profundas raíces en el pensamiento económico han planteado otra consideración sobre la equidad que no puede perderse de vista. Esa consideración, debida a John Stuart Mill<sup>75</sup>, considera que los rendimientos procedentes del capital sufren una doble imposición sucesiva en el tiempo. En primer término, los impuestos gravan la renta. Una parte de esa renta ya gravada se ahorra y se transforma en capital. Ese capital genera rendimientos y, de inmediato, esos rendimientos vuelven a ser gravados por la imposición sobre la renta. Si se tiene en cuenta que el valor del capital en cualquier momento no es más que el valor actualizado de sus rendimientos netos futuros, el gravamen de esos rendimientos, al reducirlos en la cuantía del impuesto, provoca una menor valoración del capital, lo que equivale a un nuevo gravamen sobre el capital pese a que ya había sido gravado previamente como renta ahorrada. En consecuencia, el capital —el ahorro, en términos generales— termina siendo gravado doblemente con el sistema unitario de imposición, rompiendo claramente con el servicio a la equidad de esta clase de impuestos sobre la renta. Esta es la principal razón por la que algunos hacendistas han propugnado la aplicación de un impuesto personal sobre el gasto<sup>76</sup> y también por la que a principios de la década de los noventa del Siglo XX, cuatro países europeos —Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia, aunque Dinamarca abandonó pronto el experimento— iniciaron otra perspectiva en la forma de concebir el

---

aunque formalmente dentro del IRPF, debido a que, como también se ha indicado antes, tales ganancias no forman parte de la renta global del sujeto, pues no se computan en el producto neto en términos de contabilidad nacional.

<sup>75</sup> *Op. cit.*, Libro 5, cap. 2, pp. 696-697.

<sup>76</sup> KALDOR, N. (1972). «Indian Tax Reform». Traducida al castellano en *Hacienda Pública Española*, nº 18, con estudio preliminar del autor de este trabajo. Parte 1ª, cap.3, pp. 235-240. También KALDOR, N. (1955). *An Expenditure Tax*. George Allen and Unwin. Londres. Traducción al castellano bajo el título *Impuesto al gasto*. Fondo de Cultura Económica. México DF, 1963.

IRPF, dando origen a lo que desde entonces se ha conocido como «impuesto dual». Como ya se ha visto, consiste esa dualidad en agrupar, de una parte, los rendimientos de capital y las ganancias patrimoniales obtenidos por el sujeto y, de otra, los rendimientos de su trabajo. Como los rendimientos de las actividades económicas pueden considerarse una mezcla de rendimientos de capital y de trabajo, se suelen escindir tales rendimientos en sus dos componentes, adscribiéndose cada uno de ellos a su correspondiente categoría y se forman así dos bases tributarias distintas —de ahí la denominación de impuesto dual— que se gravan también de forma diferente. La «base trabajo» se grava mediante una tarifa progresiva, como es propio de un impuesto tradicional sobre la renta, mientras que la «base capital» se grava mediante un tipo único, generalmente igual al tipo inferior de la escala progresiva aplicable a la «base trabajo» tratando así de aliviar —aunque no evitar totalmente— la doble imposición sobre el ahorro.

En los últimos años los impuestos duales se han ido generalizando en los sistemas tributarios. Las ventajas del sistema dual son, en primer término, la de reducir la tributación de los rendimientos de capital y, de ese modo, tratar de atraer capitales del exterior o evitar la salida hacia el exterior de los capitales del propio país y, en segundo lugar, la de formar una masa única con cualquier rendimiento o ganancia procedente del capital, evitando así la necesidad de distinguir entre intereses, dividendos, alquileres percibidos y ganancias patrimoniales, lo que simplifica el impuesto y le permite una mayor neutralidad respecto a las distintas colocaciones del capital. Siguiendo este criterio, la reforma del IRPF en 2006 cambió sustancialmente la base del impuesto vigente hasta ese momento desagregándola, al estilo de un impuesto dual, en dos grandes componentes, pero con algunas discrepancias respecto al modelo dual puro. Así, en esa reforma del IRPF una de las bases del impuesto agrupaba a los rendimientos del trabajo, a los de actividades económicas sin escisión alguna de sus componentes y a los del capital inmobiliario, sometiéndolos a

una tarifa progresiva, mientras que la otra base agrupaba, bajo la denominación de «rendimientos del ahorro», a los rendimientos del capital mobiliario —intereses y dividendos, fundamentalmente— y a las ganancias patrimoniales, lo que no seguía estrictamente la pauta habitual de agrupación de un impuesto dual. La base que agrupaba los llamados «rendimientos del ahorro» estaba gravada a un tipo único de imposición (18 por 100), claramente inferior al tipo más reducido de la tarifa progresiva que se aplicaba a la primera de las bases descritas y que comenzaba en el 24 por 100 para terminar en el 43 por 100.

Como se ha expuesto, la reforma de 2006 consideraba «rendimientos del ahorro» a los rendimientos del capital mobiliario —es decir, intereses, dividendos y otros rendimientos procedentes de esta fuente de ingresos— y a las ganancias patrimoniales. Sin embargo, excluía de esa categoría a los rendimientos del capital inmobiliario. Además, eliminaba el procedimiento ya descrito que hasta entonces había venido permitiendo suavizar la doble imposición económica de los dividendos en el IRPF y en el de sociedades, aunque aplicándoles un mínimo exento especial y adicional en el IRPF, al tiempo que desaparecían las reducciones de que disfrutaban hasta ese momento los contratos de seguros y los rendimientos de capital mobiliario superiores a los dos años.

No cabe duda de que esta reforma, a medio camino de un impuesto dual puro, supuso una importante descarga de los efectos de la doble imposición sucesiva sobre los rendimientos del capital mobiliario y las ganancias de capital, pero dejó fuera de esa consideración los rendimientos del capital inmobiliario, lo que supuso una fuerte desventaja para este tipo de inversión y, en consecuencia, limitó las posibilidades de mejorar el mercado de alquileres. En todo caso, la nueva norma favorecía a los adquirentes directos de cualquier clase de deuda pública y de obligaciones privadas, siempre que su marginal anterior hubiese sido superior al 18 por 100. Sin embargo, no fue beneficiosa la reforma de 2006 para los perceptores de dividendos en cuantías medias, al

suprimir el procedimiento para eliminar, parcialmente al menos, la doble imposición que les representaba el impuesto sobre sociedades. Tampoco, obviamente, lo fue para los perceptores de rendimientos del capital inmobiliario —los alquileres— pues quedaban fuera de lo que la Ley de 2006 denominaba «rendimientos del ahorro» y continuaron estando sometidos a la tarifa progresiva general. En el caso de arrendamiento de viviendas, esa discriminación no resultó muy importante porque sus rendimientos netos se reducían a su 50 por 100 a efectos de cómputo fiscal y eso atenuaba notablemente la carga efectiva del IRPF. Pero sí lo era en el caso de alquiler de bienes inmuebles que no fuesen viviendas, es decir, locales comerciales y plazas de garaje, entre otros.

### Las tarifas del impuesto en la reforma de 2006

Se esperaba que la nueva reforma del IRPF impulsase el crecimiento de la producción mediante la reducción de la carga fiscal, al dejar una mayor renta disponible en manos de consumidores e inversores. Por eso las tarifas de la reforma de 2006 deberían constituir el factor clave para el impulso a la economía del país. Sin embargo, aunque la reforma de 2006 modificó esas tarifas reduciéndolas en cuanto al número de sus tramos y al peso de sus tipos para adaptarlas, simultáneamente, al nuevo sistema de aplicación de los mínimos personales y familiares, no parece que lograrse ese propósito porque los tipos nominales de gravamen sufrieron una importante elevación en su primer tramo. Así, mientras la tarifa vigente hasta entonces ofrecía una secuencia de tipos de tributación conjunta<sup>77</sup> del 15, 24, 28, 37 y 45 por 100, la tarifa del nuevo impuesto mantenía una secuencia de tipos del 24, 28, 37 y 43 por 100. Por tanto, eliminaba el tipo inicial del 15 por 100 y reducía el tipo del último tramo hasta el 43 por 100, logrando así una tarifa de cuatro tramos mediante el sistema de ampliar el intervalo de sus escalones y al mismo tiempo elevaba el primer

tipo del 15 al 24 por 100, lo que implicaba una mayor carga fiscal para los contribuyentes de rentas más reducidas. Los contribuyentes de rentas más elevadas se beneficiaron de la rebaja del marginal máximo desde el 45 por 100 anterior al nuevo tipo del 43 por 100. No puede afirmarse, en consecuencia, que esta reforma mejorase la distribución de la carga tributaria en el sentido de una mayor progresividad.

### 7. La reforma del sistema tributario, 2014-2015

La reforma tributaria de 2014-2015 tuvo unos inicios bien complicados. El partido que ganó las elecciones de 2011 había fundamentado su campaña electoral en repetir el esquema de éxito de las reformas de 1998 y 2002, es decir, en disminuir el peso del gasto público respecto al PIB de forma que no se redujese la dotación de servicios públicos por habitante, y disminuir las tarifas del IRPF para impulsar la recuperación de la economía y la salida de la crisis. Sin embargo, a su llegada al poder en los últimos días de 2011 se encontró con un déficit público, cuidadosamente ocultado por el anterior Gobierno, que sobrepasaba en más de tres puntos de porcentaje el comprometido con la UE para ese año y, además, con una crisis del sistema financiero como nunca antes habíamos visto, pese a que unos meses antes todavía se alardeaba de que disponíamos del mejor sistema financiero de Europa. A tales hechos hubo de añadirse una ingente cantidad de gastos públicos no reconocidos (facturas no contabilizadas, especialmente) que elevaron de golpe el volumen relativo de esta magnitud, desde el 45,6 por 100 del PIB de 2011 hasta el 48 por 100 de esa magnitud en 2012, cuando finalmente fueron reconocidas las facturas no contabilizadas —y, desde luego, no pagadas— y el déficit desde el 6,2 por 100 comunicado a Bruselas antes del cambio político hasta el 10,4 por 100 del primer año del nuevo Gobierno, aunque en esta última cifra se incluían 3,7 puntos correspondientes a las transferencias que hubieron de hacerse a las entidades financieras en la segunda mitad de ese año, obligadas por la crisis bancaria.

<sup>77</sup> Considerando como tal la suma del tipo estatal y del tipo autonómico.

La situación de nuestras cuentas públicas puso en grave riesgo la estabilidad del euro y llevaron a España al borde de una intervención completa por las autoridades comunitarias. El Gobierno se vio obligado a cambiar radicalmente su proyecto inicial de política fiscal y solo logró evitar esa intervención completa de nuestra economía elevando las tarifas del IRPF y del IVA y con una dura política de contención de gastos que logró que en 2014, incluso con aumentos del gasto por habitante en los servicios de salud y protección social respecto a 2006, último año anterior a la crisis, los gastos públicos totales se redujesen al 44,4 por 100 del PIB, porcentaje ya inferior al alcanzado en 2011 antes del descubrimiento de los gastos ocultos. España se libró de una intervención completa de su economía a cambio de un riguroso y doloroso programa de ajuste fiscal y de una supervisión detallada de su sistema financiero por parte de las autoridades comunitarias, pero esas medidas dieron origen a una fuerte polémica política que impregnó incluso la campaña electoral de 2015 y en la que, sorprendentemente, se acusó al Gobierno de mentir y de incumplir su programa inicial, achacándose los recortes en el gasto público a un intento de hacer que las clases con menos recursos económicos fueran quienes soportasen su coste, cuando los datos demuestran que no fueron ni los gastos sociales ni en sanidad los que soportaron el llamado «recorte».

A mitad de 2013, cuando la grave situación de crisis económica parecía que comenzaba a superarse al alcanzar el PIB en términos reales tasas positivas de variación intertrimestral, el Gobierno decidió iniciar la importante reforma fiscal prometida en su programa electoral, para lo que en julio de ese año nombró una Comisión de Expertos para su estudio y propuestas de reforma<sup>78</sup>. Sin mucho tiempo para el análisis de todo el sistema tributario, incluida la Seguridad Social, la

Comisión comenzó sus trabajos a partir de su nombramiento y entregó su Informe antes de finalizar el mes de febrero de 2014. Ese informe<sup>79</sup> era muy extenso —444 páginas de apretada literatura— y contenía un elevado número de propuestas y subpropuestas de cambio impositivo, referido a todos los impuestos del sistema tributario y a las cotizaciones sociales e incluía, además, un capítulo destinado al análisis de las medidas que deberían adoptarse para proteger la unidad del mercado interior, fuertemente afectado por gran cantidad de normas dispersas dictadas por las comunidades autónomas (CC AA) y otro relativo a las medidas más urgentes para combatir el fraude fiscal.

Los desencadenantes de la nueva reforma fiscal fueron básicamente dos. El primero, la propia situación de nuestro sistema fiscal afectado por su relativa vejez —35 años transcurridos desde 1978 hasta 2013— y pese a los numerosos cambios parciales experimentados en tan dilatado periodo. A ello se unió la incidencia de una brutal crisis económica que le hizo experimentar una caída muy fuerte en sus recaudaciones (más de cinco puntos de porcentaje en relación al PIB entre 2006 y 2009); una pérdida apreciable de su capacidad para impulsar el crecimiento del PIB; efectos muy negativos sobre el empleo debido al elevado peso de las cotizaciones a la Seguridad Social; graves fallos de neutralidad frente al mercado; importantes defectos de equidad por el juego conjunto de elevado fraude e importantes exenciones; y, finalmente, escasa atención a las nuevas exigencias sociales de preservación del medio ambiente.

El segundo desencadenante de la reforma vino dado por el hecho de que el sistema, pese a los numerosos retoques que había experimentado desde 1978, no había sido capaz de incorporar muchas de las ideas sobre gastos e ingresos públicos desarrollados en la década de 2000 y tampoco a algunas aparecidas ya dentro de la crisis económica. Esas ideas se referían especialmente

<sup>78</sup> Integraron la citada Comisión los profesores Sixto Álvarez Melcón, Maximino Carpio García, Francisco Castellano Real, Juan Francisco Corona Ramón, Fernando Fernández Méndez de Andés, Pablo Hernández de Cos, Pedro Manuel Herrera Molina y Rafael Ortiz Calzadilla, presididos por Manuel Lagares Calvo, autor del presente trabajo.

<sup>79</sup> COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO (2014) *Informe*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Madrid. Febrero.

a los efectos de ingresos y gastos públicos sobre la capacidad potencial de crecimiento del PIB y a esos mismos efectos sobre la distribución de la renta y la riqueza.

Respecto al crecimiento del PIB, la primera idea que ha aflorado en los análisis actuales es la de que, en los países desarrollados, un aumento excesivo del sector público, medido por relación de gastos o ingresos respecto al PIB, hace que la economía crezca a tasas más reducidas<sup>80</sup>. Las razones para ese comportamiento se encuentran en que los impuestos necesarios para financiar el crecimiento del sector público suelen generar efectos de desincentivo respecto al deseo de trabajar y asumir riesgos empresariales si se recurre a la imposición sobre la renta, y a un menor deseo de ahorrar si el instrumento utilizado es la imposición patrimonial. Si se recurre a los impuestos especiales sobre ciertos productos se generarán distorsiones sectoriales al alterarse los precios relativos de los bienes gravados, lo que también suele reducir apreciablemente el potencial de crecimiento del PIB. Todas estas circunstancias hacen que, para alcanzar altas tasas de crecimiento de la producción en los países desarrollados, la mejor política sea la de mantener una relación estable a largo plazo entre dimensión del sector público, medida a través de sus gastos o de sus ingresos, y el PIB, sin exceder de un nivel de deuda pública cuyo límite suele situarse habitualmente en el entorno del 100 por 100 del PIB<sup>81</sup>.

Respecto a la distribución de la renta y de la riqueza, la idea básica que hoy predomina en el ámbito de la Hacienda pública es la de que el sistema impositivo puede cambiar la distribución de su propia carga tributaria

entre la población, pero que difícilmente cambiará de forma apreciable la distribución de la renta y de la riqueza del país. Para lograr esto último serían necesarios impuestos tan fuertemente progresivos que, en economías abiertas como suelen ser las de los países avanzados y en un mundo global como el de hoy, se producirían importantes efectos de deslocalización de factores y actividades cuyos resultados finales serían el empobrecimiento acelerado del país que recurriese a esos impuestos. De ahí que la vía más adecuada para mejorar la distribución de renta y riqueza sea, de una parte, la creación de empleo, pues el paro suele ser la primera causa de la pobreza en las sociedades avanzadas, y, de otra, recurrir a gastos públicos asistenciales que coadyuven a paliar situaciones de clara necesidad o que impulsen la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

### Objetivos y propuestas de cambio en la reforma tributaria, 2014-2015

Como acaba de exponerse, la reforma tributaria que comienza a ponerse en marcha entre 2014 y 2015, con muchas medidas aún pendientes al día de hoy, es cronológicamente la quinta de carácter global<sup>82</sup> que se plantea a nuestro sistema tributario desde su relativa unificación nacional en 1845. Las reformas globales anteriores han estado dominadas casi siempre por tres ideas básicas: proporcionar recursos suficientes para financiar el sector público<sup>83</sup>, completar y mejorar el cuadro de figuras del sistema tributario y alcanzar una mayor equidad en la distribución de las cargas de tal sistema. En la actual, sin

<sup>80</sup> Esta idea, planteada y analizada ya en mi «Discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía», Ed. La Academia, Sevilla, 2004, se encuentra también, entre otros muchos, en BERGH y HENREKSON (2011). *Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence*. Research Institute of Industrial Economics. Estocolmo.

<sup>81</sup> Quizá el trabajo más conocido sobre el máximo deseable de deuda pública sea el de REINHART, C. M. y ROGOFF, K. S. (2010) *From Financial Crash to Debt Crisis*. National Bureau of Economic Research, nº 15.795, marzo. Pero, lamentablemente, ese trabajo contiene errores en sus datos y estimaciones. Por eso, véase, entre otros, «Fiscal Policy and Its Implications for Monetary and Financial Stability» (2011). *BIS Papers* nº 59. Basilea, diciembre.

<sup>82</sup> Se consideran reformas tributarias «globales» aquellas que afectan a todas o a la mayoría de figuras del cuadro tributario. Globales han sido, entre otras, las de 1845, 1900, 1941, 1957, 1964, 1977-1978 y la de 2014-2015. «Fundacionales» solo las de 1845 y 1977-1978 por las razones ya expuestas.

<sup>83</sup> Sin duda, la primera reforma global de nuestro sistema tributario (1845) así como la segunda (1900) fueron impulsadas por necesidades recaudatorias, sin perjuicio de que, simultáneamente, se pretendieran claros objetivos de mejora del sistema tributario. Igual ocurrió con la tercera (1964) y con la cuarta (1977-1978), pero no así con la quinta (2014-2015, por ahora), que no se ha planteado como prioridad el aumentar la recaudación, sino que ha propuesto un conjunto de medidas equilibradas para neutralizar su posible impacto negativo sobre el déficit público.

que se olviden esos importantes objetivos, aparece otro prioritario que no se encuentra tan especialmente resalado en las anteriores: la eficiencia del sistema fiscal respecto a las posibilidades de crecimiento de la economía española, pero también una nueva concepción de los aspectos de equidad del referido sistema.

Partiendo del grave impacto de la crisis sobre la economía española y de las aportaciones de las anteriores reformas globales de nuestro sistema tributario, los objetivos básicos de la nueva reforma parecen fáciles de definir. En primer término, la reforma debería aumentar el potencial de crecimiento de la economía española, estableciendo unos impuestos que afectasen menos a los incentivos y motivaciones económicas, aparte de reducir todo lo posible su incidencia sobre nuestros costes de producción. Por otra parte se pretendía que los impuestos fuesen más neutrales y que, en consecuencia, apenas sí alterasen la asignación de recursos propia del mercado. Se trataría, pues, de que la reforma potenciase la eficiencia de nuestra economía, que es un objetivo que por primera vez aparece explícitamente en primera posición y con gran fuerza en unas propuestas de reforma impositiva. Por eso puede afirmarse que la búsqueda de la eficiencia económica es el principal motor de la quinta reforma tributaria global de nuestros impuestos. Pero, en segundo lugar, la reforma debería partir de un nuevo concepto de equidad, más ajustado al pensamiento y a las realidades actuales que el concepto que sirvió de base a la cuarta reforma global, la reforma de 1977-1978. A tales efectos, el concepto de justicia como imparcialidad y la idea de potenciar una protección máxima a las rentas mínimas, planteados ambos por Rawls<sup>84</sup>, servirán de segunda base de partida para el cambio en los impuestos personales.

Si el aumento de la eficiencia y una equidad actualizada constituyen los objetivos básicos de la nueva reforma

tributaria, también la Comisión de Expertos propuso otros objetivos complementarios de los anteriores. Cuatro fueron esos objetivos complementarios. El primero, conseguir para la economía española una menor dependencia de la financiación exterior, lo que implicaba mejorar los niveles de ahorro de nuestras familias y empresas. El segundo, plantear la reforma tributaria de modo que fuese neutral respecto a los compromisos de reducción del déficit público adquiridos por nuestro Gobierno frente a la Unión Europea. El tercero, mejorar la unidad de mercado en el territorio nacional y que los impuestos no dificultasen esa unidad. El cuarto, graduar la reforma en el tiempo, conforme a las posibilidades presupuestarias de cada momento. Por tanto, dos objetivos básicos (eficiencia y equidad) y cuatro complementarios (financiación interna, minoración del déficit público, unidad de mercado y ajuste temporal) constituyeron las finalidades perseguidas por la nueva reforma tributaria.

#### *La eficiencia en las propuestas de reforma formuladas por la Comisión*

La Comisión de Expertos incluyó en su informe un elevado número de propuestas de reforma en nuestro sistema tributario<sup>85</sup>, muchas de las cuales fueron dirigidas a lograr una mayor eficiencia de ese sistema respecto a la mejora del potencial de crecimiento de la economía española. A tales efectos, la consecución de ese objetivo se pretendía atender mediante dos importantes medidas. La primera, reduciendo la carga de los impuestos directos y, especialmente el IRPF y el de sucesiones, junto con la desaparición del impuesto sobre el patrimonio neto, pues tales impuestos afectan siempre muy negativamente a los incentivos y motivaciones para trabajar, ahorrar y asumir riesgos empresariales. La segunda, minorando las cotizaciones sociales para reducir los costes

<sup>84</sup> RAWLS, J. (1971). *A Theory of Justice*. Oxford University Press. Oxford. Hay traducción al castellano del Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1978. Especialmente su cap. 2.

<sup>85</sup> Concretamente, 125 propuestas complejas que englobaban unas 270 subpropuestas de cambio fiscal. Véase COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO, *op. cit.*

salariales de producción y reduciendo los tipos del impuesto sobre sociedades.

Pero la eficiencia del sistema tributario puede potenciarse también mediante una mayor neutralidad fiscal<sup>86</sup>. La Comisión de Expertos consideraba que esa mayor neutralidad fiscal podría lograrse atenuando fuertemente la doble imposición sucesiva del ahorro al reducir los tipos de gravamen del ahorro en el IRPF. Pero también igualando el tratamiento de los rendimientos del ahorro mobiliario e inmobiliario y liberalizando la colocación del ahorro a largo plazo. Del mismo modo, la neutralidad fiscal se potenciaría equilibrando más el tratamiento fiscal de la financiación propia y ajena en las empresas, pues el impuesto sobre sociedades impulsa fuertemente la financiación ajena frente a la que recae sobre la financiación mediante capitales propios<sup>87</sup>. Y parece igualmente fácil de entender que un impuesto sobre el valor añadido que grava con tipos diferentes los diversos productos y servicios altera el vector de precios relativos que podría alcanzarse en un mercado libre y competitivo, al incidir sobre esos precios con diferentes cargas, lo que reduciría las posibilidades potenciales de crecimiento. Por eso la Comisión proponía una apreciable aproximación entre alguno de los tipos impositivos del IVA. Finalmente, la Comisión de Expertos creía también que debería impulsarse la neutralidad territorial de los impuestos, lo que no significaba igualdad de cargas, pues los costes y las circunstancias podrían ser distintas en cada territorio, pero sí una relativa uniformidad territorial en los diferentes gravámenes. Todas esas circunstancias se contemplaron adecuadamente

en las propuestas de reforma fiscal, que incorporaban propuestas concretas de cambio en los diferentes impuestos para alcanzar las referidas finalidades.

### *La equidad en las propuestas de reforma tributaria*

Respecto a la equidad, la Comisión de Expertos consideraba que el objetivo equidad, entendido en el enfoque ya comentado de Rawls, habría de servirse mediante cuatro grupos de propuestas de cambio que se contenían en su informe. El primer grupo de esas propuestas trataba de reducir la desigualdad en la distribución de las cargas impositivas derivada, de una parte, del conjunto poco justificado de exenciones, bonificaciones, reducciones y regímenes especiales que venían proliferando en nuestro sistema impositivo y, de otra, del fraude fiscal. Tanto las exenciones en sentido amplio como el fraude constituían, a juicio de la Comisión, auténticas excepciones al trato imparcial de los contribuyentes, que constituye la base de la justicia fiscal. Por eso, después de un detenido análisis, se propuso la supresión de las exenciones, bonificaciones, reducciones y regímenes especiales que no encontrasen una justificación suficiente. Igualmente la Comisión destinó todo un capítulo de su informe a propuestas concretas para eliminar o reducir el fraude fiscal.

El segundo grupo de propuestas relativas a la equidad pretendía articular también un tratamiento fiscal mejor para los ciudadanos de menores capacidades económicas, siguiendo la regla del máximo beneficio para los más desfavorecidos (*maximin*, en la terminología de Rawls). Para ello ese grupo de propuestas se orientaba a la lucha contra la pobreza y se refería a todas aquellas que impulsarían el crecimiento de la producción y, consecuentemente, la reducción del desempleo, que hoy constituye la primera causa de pobreza en España. También en ese segundo grupo de propuestas favorecedoras de una mayor equidad habían de incluirse las que pretendían destinar una parte de la recaudación del IVA a la financiación de las pensiones, pues la segunda causa más importante de pobreza en nuestro país se deriva de

<sup>86</sup> El pensamiento económico más extendido considera que la asignación óptima de recursos (máxima eficiencia) se alcanza en una economía libre de mercado. En tales condiciones es cuando se alcanza el potencial de crecimiento de la producción, al no existir recursos inactivos. Pero si los impuestos alteran la asignación que se hubiese logrado en un mercado libre y competitivo, es decir, si no son neutrales respecto a la asignación, entonces se pierden oportunidades de crecimiento.

<sup>87</sup> Es bien conocido que en la base del impuesto sobre sociedades se permite la deducción de los intereses de los préstamos recibidos, pero no la de los dividendos que se pagan al capital propio. Eso induce un uso excesivo de recursos ajenos y limita la aplicación de capitales propios, lo que genera en muchos casos una menor eficiencia de las inversiones así financiadas.

la vejez y del infortunio producido por la enfermedad, la viudedad, la orfandad y otras circunstancias similares.

El tercer grupo de propuestas orientadas a la equidad, en la misma línea del máximo beneficio para los más desfavorecidos, pretendía hacer más progresiva la carga del IRPF, para lo que la Comisión recomendó reducir sus tarifas, pero con mayor intensidad en los tramos más bajos; proteger los rendimientos del trabajo eximiendo totalmente de tributación las rentas de esta naturaleza inferiores a 14.000 euros anuales, y mejorar el tratamiento de las familias y de los discapacitados. Aunque en su informe la Comisión no estableció tipos máximos y mínimos para el IRPF<sup>88</sup>, sus estimaciones se efectuaron generalmente con tarifas que partían de tipos mínimos próximos al 20 por 100 y de máximos por debajo del 50 por 100.

Finalmente, el último grupo de propuestas en favor de la equidad efectuadas por la Comisión se refería a la incidencia cuantitativa que sobre la recaudación podría tener una vuelta al sistema de mínimos personales y familiares computados sobre la base del IRPF, como se estableció en la reforma de 1998. A la vista del elevado coste recaudatorio de ese cambio y de la necesidad de establecer otros alternativos con efectos más inmediatos sobre la eficiencia y la equidad del impuesto, tales como la reducción de las tarifas o el tratamiento especial para las rentas más reducidas, la Comisión prudentemente decidió recomendar al

Gobierno que en ningún caso se olvidase de tal cambio en el juego de los mínimos personales y familiares, pero que lo pospusiera hasta el momento en que el equilibrio de las cuentas públicas fuese una realidad.

### *Mejora de la financiación de empresas y familias en las propuestas de cambio*

Además, para mejorar la financiación de la economía y de las empresas españolas la Comisión de Expertos planteó un conjunto de medidas, incorporadas en sus propuestas de reforma fiscal que pretendían, de una parte, aumentar el ahorro y, de otra, reducir el endeudamiento de las sociedades. Para aumentar el ahorro la Comisión propuso cuatro grupos de medidas. El primero de ellos trataba de proteger el ahorro familiar, llevando todos los rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario a la base ahorro y gravando esa base solo con el tipo menor de la escala progresiva. El segundo, facilitar la transmisión del ahorro dentro de la familia nuclear, lo que implicaba una reforma profunda del actual impuesto sobre sucesiones. El tercer grupo de medidas se orientaba a evitar la deslocalización del ahorro, para lo que proponía la supresión del impuesto sobre el patrimonio como ya se había hecho en casi todos los países de la OCDE. Finalmente, el cuarto grupo de medidas daba mayor libertad para la materialización del ahorro a largo plazo dentro de las mismas reglas de los actuales planes de pensiones. Por su parte, para reducir el endeudamiento en las entidades, la Comisión de Expertos propuso algunos cambios en el impuesto sobre sociedades al objeto de incitar la financiación mediante recursos propios, lo que además aumentaría la eficiencia de las inversiones así financiadas<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> No se acostumbra a diseñar tarifas concretas en los informes sobre reforma tributaria ni en España ni habitualmente en otros países porque esa tarea corresponde al Gobierno, a la vista de los objetivos recaudatorios y de déficit, y porque, además, un diseño concreto suscitaría una polémica abierta entre fuerzas políticas y Comisión, que debería ser planteada en todo caso por el Gobierno ante la opinión pública y resuelta parlamentariamente con las diversas fuerzas políticas en las Cortes, criterio que se mantuvo en las Comisiones anteriores presididas por el autor de este trabajo. Sin embargo, todas esas Comisiones evaluaron el impacto de las medidas que propugnaban, utilizando tarifas tentativas pero sin hacerlas públicas. El Ministerio de Hacienda siempre tuvo conocimiento informal de esas estimaciones a través de la propia Comisión y de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, organismo encargado de efectuarlas al ser el único que disponía de la base de datos y de los instrumentos necesarios para llevarlas a término con absoluta fiabilidad y tomando los datos de la población completa de declarantes en lugar de los correspondientes a una muestra parcial de la misma.

<sup>89</sup> Las inversiones empresariales financiadas mediante recursos ajenos (obligaciones, bonos, préstamos bancarios...) merecen efectuarse siempre que la rentabilidad esperada de las mismas supere el coste neto de uso de tales recursos. Ese coste suele ser el de mercado en tales momentos. Pero quienes prestan esos recursos no soportan directamente el riesgo de pérdidas y, por tanto, tienen escasas posibilidades de controlar la eficiencia de las inversiones mientras intereses y cuotas

*Neutralidad frente a los compromisos respecto al déficit público*

El Gobierno español se había comprometido con la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central Europeo a la reducción del déficit público hasta alcanzar en años sucesivos unos determinados porcentajes de esa magnitud respecto al PIB. Pero la reforma tributaria que propuso la Comisión de Expertos suponía la reducción de tipos impositivos y tarifas en determinados gravámenes y la desaparición de otros, por lo que era de esperar que esas medidas tuviesen un importante coste recaudatorio que debería ser compensado con otras de signo contrario para mantener la neutralidad de la reforma frente a los compromisos ya adquiridos respecto al déficit público.

Para compensar esas pérdidas de recaudación y mantener la neutralidad de sus propuestas respecto al déficit, la Comisión propuso simultáneamente cuatro medidas de uso sucesivo para alcanzar la compensación de las previsibles pérdidas de ingresos. La primera de ellas, la ya comentada de recomponer las bases impositivas eliminando exenciones, bonificaciones, reducciones y regímenes especiales que no tuvieran una clara fundamentación en exigencias técnicas o en adversas circunstancias personales claramente protegibles. La segunda, luchar intensamente contra el fraude fiscal utilizando los cambios que también se proponían. La tercera, aumentar algunos impuestos orientados a compensar los costes sociales de ciertos consumos o de dificultar el deterioro del medio ambiente. Finalmente, la cuarta, disminuir el ámbito de aplicación de los actuales tipos reducidos del IVA, aunque manteniendo esos tipos reducidos

---

de amortización se paguen en plazo y cuantía. No ocurre igual con las efectuadas mediante recursos propios, bien por aplicación de reservas o por ampliaciones de capital. Como el beneficio de la inversión es la diferencia entre sus ingresos y sus costes, y se asignará en su totalidad a los propietarios del capital (accionistas) quienes, además, soportan directamente el riesgo de pérdidas, esos propietarios no se conformarán con percibir el valor del coste de uso del capital de mercado como lo hace un prestamista, sino que estarán muy atentos a la maximización de sus beneficios, por lo que la eficiencia de las inversiones así financiadas superará probablemente a la de las financiadas mediante recursos ajenos.

y superreducidos para los consumos de primera necesidad, las actividades turísticas, las inmobiliarias, y las de transporte de viajeros y de equipajes debido a su fuerte repercusión sobre el bienestar de las personas de rentas más reducidas (bienes de primera necesidad), los costes de otras actividades (transporte de viajeros), la fuerte importancia del sector en el PIB (turismo) o las dificultades por las que actualmente atraviesan otros sectores (actividades inmobiliarias).

*Mejora de la unidad del mercado nacional*

La unidad del mercado nacional se encuentra hoy fuertemente amenazada tanto por la proliferación de impuestos creados recientemente por las CC AA, sin apenas coordinación entre ellas, como por la auténtica avalancha de normas que establecen obligaciones o requisitos específicos para la localización, la producción o la contratación en las diferentes autonomías. Esos impuestos y normas están fragmentando seriamente la necesaria unidad del mercado nacional, con las pérdidas de eficiencia que ello supone. De ahí que el Gobierno solicitase expresamente a la Comisión que elaborase propuestas de reforma fiscal que atendiesen a tales circunstancias.

La respuesta de la Comisión ante este problema se articuló en torno a cuatro diferentes grupos de propuestas. El primer grupo trataba de dar respuesta a ciertas reivindicaciones de algunas CC AA y para ello la Comisión propuso que los grandes impuestos —IRPF, Sociedades e IVA— deberían continuar gestionados centralmente, sin cesión de esa gestión a las CC AA. Además, la Comisión propuso también que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) mantuviese su unidad actual, sin perjuicio de que las CC AA pudieran participar en su dirección.

El segundo grupo de propuestas se refería a la necesidad de mantener la competencia estatal sobre los impuestos que afectasen directamente a la formación de los precios, salvo en la etapa de consumo final, y también de aquellos otros cuyos objetos tributarios o

efectos sobrepasaran apreciablemente el territorio de la comunidad autónoma que los implantase.

El tercer grupo de propuestas buscaba que, en todo caso, los nuevos impuestos que pretendiesen establecer las CC AA se sometieran antes de su aprobación al análisis y veredicto vinculante del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por si afectasen directamente a la formación de los precios; por si sus hechos imponibles estuviesen ya gravados por el Gobierno central; por si afectasen negativa y apreciablemente a la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios; por si discriminasen infundadamente contra la instalación de nuevas actividades económicas en un determinado territorio y, finalmente, por si dificultasen las transacciones en los mercados.

El cuarto grupo de propuestas se refería a la cesión completa a las CC AA de las competencias necesarias para que estas pudieran establecer el copago en los servicios públicos que suministrasen.

#### *Graduación de la reforma tributaria en el tiempo*

La reforma tributaria propuesta por la Comisión era de muy amplio calado y exigía, además, cambios importantes en la Administración tributaria y en muchos de sus procedimientos. Por eso la Comisión consideró oportuno que el proceso de reforma se dividiese en dos grandes etapas. En la primera etapa debería procederse a la reducción y supresión de impuestos, así como a la puesta en marcha y utilización de los recursos necesarios para compensar la correspondiente pérdida de ingresos. Concretamente, en la primera etapa de la reforma deberían reducirse de una vez las tarifas del IRPF; el tipo de gravamen general del impuesto sobre sociedades, pasándolo del 30 al 25 por 100; las tarifas y la estructura del impuesto de sucesiones, estableciendo un máximo del 10 por 100 para las transmisiones gratuitas (sucesiones y donaciones) entre la familia nuclear; y la supresión definitiva del impuesto sobre el patrimonio. Para compensar esas reducciones de ingresos, en la primera etapa de la reforma debería

procederse también a la eliminación de exenciones, reducciones, bonificaciones y regímenes especiales poco justificados; a un fuerte impulso a la lucha contra el fraude fiscal, con la puesta en vigor de las medidas que para esta finalidad proponía la Comisión; a la reforma de los impuestos especiales, y al cambio y ampliación de los impuestos medioambientales; y, finalmente, a la reclasificación de bienes y servicios en el IVA conforme a los criterios anteriormente expuestos. El momento para la puesta en marcha de todas esas reformas se estimó que debería ser el año 2015.

En una segunda etapa de la reforma la medida estrella debería ser la puesta en marcha de un proceso importante de «devaluación fiscal», entendiendo por tal una reducción sustancial de las cotizaciones a la Seguridad Social compensada, entre otras posibles fuentes de ingreso, por un aumento del tipo general del IVA. La lógica de esta medida se fundamentaba en el hecho de que tales cotizaciones no eran más que un pesado impuesto sobre el empleo que dificultaba extraordinariamente la creación de nuevos puestos de trabajo, por lo que reduciendo sustancialmente ese impuesto podría impulsarse fuertemente el empleo.

Sin embargo, las cotizaciones a la Seguridad Social servían y siguen sirviendo para financiar las pensiones públicas, por lo que su reducción no compensada pondría en grave peligro esa importante partida de los gastos públicos asistenciales. De ahí que para compensar la citada reducción se hubiese recurrido en otros países —especialmente en Dinamarca y en Alemania— a una elevación del tipo general del IVA y esa era, precisamente, la propuesta para España de la Comisión de Expertos. Se pensaba que ese aumento del IVA, al ser general, no afectaría a los precios relativos y no influiría negativamente sobre las exportaciones, que están exentas de este tributo. Sí afectaría negativamente a las importaciones, pues los productos importados tendrían que pagar un IVA más elevado al cruzar la frontera. Pero, al mismo tiempo, la reducción de las cotizaciones sociales abarataría el coste del empleo y, consecuentemente, los costes de la producción interna,

tanto de la destinada al consumo interior como de la dirigida a la exportación. En definitiva, la combinación de menores cotizaciones y de un IVA más elevado produciría idénticos efectos a los de una devaluación monetaria. De ahí su denominación de «devaluación fiscal», única palanca disponible para provocar esos efectos en los países que habían renunciado a su soberanía monetaria en favor del euro.

La segunda etapa de la reforma se completaría con una nueva reducción del impuesto sobre sociedades, pasando su tipo general del 25 al 20 por 100, lo que abarataría de nuevo los costes de producción. En cuanto al momento oportuno para ponerla en marcha, la Comisión de Expertos consideraba que el momento oportuno para la «devaluación fiscal» debería llegar cuando disminuyese el riesgo de su absorción por salarios más elevados o márgenes empresariales más amplios. En todo caso, la devaluación fiscal debería retrasarse hasta tener una información más completa de los efectos en los gastos de la Seguridad Social de la reforma del sistema de pensiones de 2013.

### **Evaluación cuantificada de las reformas propuestas por la Comisión**

La Comisión de Expertos, aunque no venía impelida a ello por el mandato recibido del Gobierno, tomó el acuerdo de evaluar el conjunto de sus propuestas por dos organismos públicos diferentes mediante dos metodologías distintas. La primera, mediante un estudio estático de recaudaciones encomendado a la AEAT. La segunda, mediante un análisis dinámico encomendado a los servicios correspondientes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La evaluación de los efectos estáticos de las propuestas de la Comisión de Expertos efectuada por la AEAT llegó a la conclusión de que el coste recaudatorio de las reducciones impositivas de la primera etapa supondrían una cifra algo inferior a los 10.000 millones de euros pero que, al mismo tiempo, las medidas relativas a exenciones, lucha contra el fraude, reforma de los impuestos

especiales y medioambientales y reclasificación de bienes y servicios en el IVA podrían suponer aumentos recaudatorios similares a la cifra anterior. En consecuencia, la primera etapa de la reforma tendría efectos recaudatorios neutrales respecto al déficit público desde un punto de vista estático, es decir, sin computar la posible incidencia de esas medidas sobre el consumo, el ahorro, la inversión, el empleo, y, en definitiva, sobre el PIB.

Respecto a las medidas propuestas para la segunda etapa, la reducción de cotizaciones sociales con un aumento simultáneo del IVA tendría también un efecto recaudatorio neutro cuantificado igualmente en cifras próximas a los 10.000 millones de euros. Por tanto, ni en su primera etapa ni en la segunda la reforma fiscal implicaría una dificultad para alcanzar los objetivos de déficit público comprometidos por el Gobierno.

El análisis dinámico de los efectos de las propuestas de reforma, evaluados mediante los modelos de expectativas racionales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, contemplaba no solo la valoración estática de tales reformas sino también los efectos de las mismas sobre el PIB y restantes magnitudes económicas. Sus conclusiones eran de gran interés. En primer término, las propuestas de reforma de la primera etapa podrían inducir un aumento del PIB situado en las proximidades del 0,5 por 100. Las de la segunda etapa podrían proporcionar un fuerte impulso al empleo, propiciando una reducción del paro que podría situar el desempleo en niveles puramente friccionales en un periodo de unos cuatro o cinco años; una mejora apreciable de las exportaciones; un aumento de la producción de entre un 0,7 a un 1 por 100; y una reducción del déficit público situada entre un 0,2 y un 0,5 por 100 del PIB.

Aunque todas estas evaluaciones estaban sometidas, como todas las estimaciones económicas, a muchas hipótesis e incertidumbres, sus resultados parecían indicar que las propuestas de reforma tributaria formuladas por la Comisión de Expertos podrían tener efectos positivos no despreciables sobre la economía española.

## Decisiones del Gobierno sobre las propuestas de reforma tributaria

En 2014 el Gobierno conocía bien que el año 2015, conforme a las previsiones constitucionales, sería un año electoral tanto a nivel europeo como autonómico, municipal y estatal. Por otra parte, también era bien consciente de que en 2012 había tenido que romper una de sus promesas programáticas al elevar, entre otras, las tarifas del IRPF y del IVA como medida de urgencia para resolver el gravísimo problema de déficit público con que se encontró al iniciar su mandato en los últimos días de 2011<sup>90</sup>.

Ante tal situación, el Gobierno, en junio de 2014, adoptó dos decisiones de alto calado al presentar los Anteproyectos de Ley de Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), de reforma del Impuesto sobre Sociedades, de reforma parcial del Impuesto sobre el Valor Añadido y de modificación de la Ley General Tributaria. La primera de esas decisiones fue la de no subir los tipos de gravamen en ningún impuesto y, especialmente, en el IVA, a la vista de la contestación que había tenido la subida de 2012. La segunda, la de distribuir la reforma tributaria en el tiempo para su mejor asimilación recaudatoria. Estas decisiones tuvieron importantes consecuencias para la reforma. Entre ellas, hay que destacar las siguientes:

- Diluir en dos años las rebajas en las tarifas del IRPF (2015 y 2016), que posteriormente se anticiparía a la segunda mitad de 2015
- Mantener una tarifa progresiva para la tributación del ahorro en el IRPF, aunque más baja que la anterior, en lugar de un tipo único equivalente al más reducido de la tarifa general de este impuesto.
- Disminuir la reducción del tipo general del impuesto de sociedades, limitándola a pasar del 30 al 25 por 100 en lugar del 20 por 100 propuesto por la Comisión y diluir esa reducción entre 2015 y 2016.

<sup>90</sup> Ya se han expuesto, al comienzo del apartado 7 de este trabajo, las difíciles circunstancias con las que tuvo que enfrentarse el nuevo Gobierno cuando tomó posesión en diciembre de 2011.

• Recurrir a una reducción limitada de las cotizaciones sociales de los salarios más bajos en lugar de proceder a la devaluación fiscal propuesta que, por su carácter general y mucho más intenso, habría de financiarse mediante una elevación del tipo general del IVA.

• Retrasar la reforma de la financiación autonómica y municipal, que es donde tendrían que encuadrarse las propuestas de reforma del impuesto sobre sucesiones, especiales y medioambientales, así como la tributación de los bienes inmuebles y la supresión del impuesto sobre patrimonio y de transmisiones patrimoniales.

Como consecuencia de esas decisiones gubernamentales la reforma tributaria practicada por el Gobierno, si bien se fundamentaba en las propuestas de la Comisión de Expertos respecto al IRPF y el impuesto de sociedades, exigía de muchos menores esfuerzos presupuestarios y administrativos, pero también tendría efectos menores sobre nuestra estructura productiva, al quedar más diluidas las propuestas orientadas al servicio del objetivo de eficiencia.

Es evidente que han quedado pendientes de poner en marcha todas las propuestas que afectan a la financiación autonómica y municipal, y algunas otras que son de gran importancia para conseguir una economía más eficiente. Respecto a las primeras, el Gobierno ha anunciado recientemente su intención de reformar lo antes posible la financiación autonómica y municipal, con lo que quizá se aborde entonces esa parte sustancial de la reforma que ya propuso la Comisión de Expertos. Respecto a las restantes medidas de impulso a la eficiencia no existe ninguna promesa gubernamental por el momento, aunque no se descarta su puesta en ejecución si así lo acepta el Gobierno que resulte de las nuevas elecciones generales.

Una valoración global de la reforma fiscal emprendida por el Gobierno resulta bien fácil de realizar. En primer término, ha de destacarse que el estudio de la última reforma, debido a las exigencias planteadas por un abultado y creciente déficit público, se inició tarde dentro del periodo de gobierno (a mitad de 2013, segundo año dentro de un periodo de cuatro) y, aunque su estudio y

preparación se finalizó con extrema rapidez a principios de 2014, el debate parlamentario y la aprobación de las leyes obligaron a que la entrada en vigor no fuese posible hasta 2015, dentro de un apretado calendario de múltiples convocatorias electorales. Por eso el Gobierno decidió anticipar la reforma parcial del IRPF y algún otro impuesto y dejar para el Gobierno siguiente el resto de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos.

La reforma del IRPF y del impuesto sobre sociedades, así como la reducción de algunas cotizaciones a la Seguridad Social anticipadas en 2015 han tenido, sin duda, efectos muy positivos sobre la economía española en ese año y seguramente lo tendrán también durante 2016 si las circunstancias políticas así lo permitiesen. Pero hay que advertir que otra crisis de gravedad, interna o externa, pondría en peligro esa limitada reforma tributaria, al no venir compensada por otras medidas fiscales, afectando negativamente a los compromisos sobre déficit público; a las exportaciones, al perder fuerza las ganancias de productividad de ejercicios anteriores; y al empleo, por la desaceleración que se produciría en el crecimiento del PIB. La reforma fiscal no ha terminado y constituye aún una de las tareas más acuciantes para el adecuado funcionamiento de la economía española.

## 8. Algunas conclusiones finales sobre este período histórico

Después del largo análisis anterior, no cabe duda de que durante el reinado de Juan Carlos I se han producido importantes transformaciones en nuestro sistema impositivo, aunque algunas de las últimas ocurridas estén solo parcialmente puestas en vigor y queden todavía muchas de las diseñadas pendientes de realización. Como ha podido comprobarse a lo largo de este trabajo, en los 40 años que van desde 1975 a 2015 se ha producido:

- El establecimiento casi desde su inicio (1977-1978) de un moderno sistema fiscal, con sus estructuras tributarias plenamente homologables a las vigentes en los países de nuestro entorno.

- En su última etapa, y conforme a la evolución de la crisis económica y de las ideas preponderantes sobre el papel del sector público, la aceptación de una nueva concepción del sistema fiscal en su conjunto, que potencia el papel de los impuestos indirectos para evitar conflictos con la eficiencia de la economía y de los tributos medioambientales como medio de proteger el ámbito natural, aparte de pretender reducciones sustanciales de la brecha fiscal —diferencia entre salarios pagados y salarios percibidos— para potenciar el empleo.

- Un cambio sustancial en la imposición sobre la renta, que ha ido adaptándose gradualmente a las condiciones necesarias, primero, para potenciar un impacto más eficiente sobre la economía española, evitando efectos que pudieran perturbar seriamente los incentivos para trabajar, ahorrar, invertir y asumir riesgos económicos y, segundo, para adaptarse a las nuevas concepciones de la equidad centradas especialmente en el apoyo a las rentas mínimas y a la familia.

- Una adaptación de la imposición empresarial para ceñirse mejor a la definición contable del beneficio, apoyar la capitalización de las sociedades, evitar que se eluda la tributación en el territorio nacional de las empresas multinacionales y transnacionales, entender mejor fiscalmente a los grupos empresariales y ajustar nuestros impuestos a las normas de la Unión Europea en este ámbito.

- Un cambio sustancial de la imposición indirecta, pasando de las viejas fórmulas de tributación de las ventas en cascada al impuesto sobre el valor añadido, junto con una adaptación más racional del anterior conjunto de impuestos especiales.

- Una descentralización regional que, aunque pendiente todavía de importantes mejoras en las fórmulas de financiación autonómica, ha sido muy profunda y se ha llevado a término sin graves dificultades aunque con ciertos conflictos que necesitan hoy de un mejor ajuste.

- Una mejora sustancial en los procedimientos de gestión tributaria, que han pasado de fundamentarse en el tratamiento manual de la información a procesos

altamente computerizados que permiten el cumplimiento de las obligaciones tributarias con mínimos costes indirectos para los ciudadanos y que, además, se muestran cada día más eficientes en la persecución del fraude fiscal.

- Una importante transformación de los sistemas de valoración de bienes inmuebles que, aunque con cierta lentitud, está transformando la tributación de la propiedad inmueble y sentando las bases para un

próximo impuesto sobre ese tipo de patrimonios, como existe ya en muchos países de nuestro entorno.

Sin duda desde 1975 a 2015 ha discurrido un largo periodo de tiempo —prácticamente, 40 años— pero hay que concluir, con toda seguridad, que nunca en la historia de nuestra Hacienda se ha producido una transformación tan intensa, extensa y beneficiosa en el sistema tributario como la ocurrida durante el reinado de Juan Carlos I.