

## UNA REFORMA FISCAL PARA ESPAÑA

POR VÍCTOR MENDOZA OLIVÁN

### Introducción

Cuando uno se enfrenta con un asunto tan complejo y abstracto, pero al mismo tiempo tan cercano a las preocupaciones e inquietudes de los contribuyentes, entre los que me cuento, es decir, por esto último, tan concreto y subjetivo como el de la reforma fiscal, se corre el riesgo de adoptar la postura que describe Richard A. Musgrave al comienzo de un excelente trabajo dedicado precisamente a las reformas fiscales. «La literatura sobre imposición —escribe el gran hacendista norteamericano— puede dividirse en dos partes. Una que describe qué virtudes debe reunir la buena estructura fiscal y otra que trata de los defectos que se detectan en las estructuras impositivas reales. En consecuencia, el estudioso de la imposición padece de una relación amor-odio a este respecto y no es fácil conocer qué vertiente predomina».

Bien: voy a tratar por todos los medios de no caer en ese síndrome con el fin de que mis reflexiones sobre un buen sistema fiscal para España —referencia que tomo prestada del título del trabajo al que pertenece la cita que antecede— sean, aunque críticas, lo más objetivas que me resulte posible, en línea con la divisa académica que invita a desarrollar la labor intelectual *sine ira et cum studio*.

Por lo demás, puesto que mi intervención se titula, *Una reforma fiscal para España* —expresión ésta, la de reforma fiscal, que, como también recuerda Musgrave, alude al ajuste de una estructura fiscal ya existente más que el diseño *ex novo* de un modelo impositivo inicial—, parece inevitable, e incluso conveniente, que, en la primera parte de la exposición, analice críticamente el sistema fiscal vigente en la actualidad, cuyo origen se remonta al año 1977, tras de lo cual pasaré a formular las líneas básicas de mi propuesta de reforma de dicho sistema.

## **Análisis crítico de la reforma fiscal de 1977**

La reforma fiscal iniciada en 1977 tuvo en su momento la virtud de concitar la colaboración, por no decir el entusiasmo, de todas las fuerzas políticas y económico-sociales e incluso fue capaz de lograr, cosa realmente insólita y admirable, la comprensión de la sociedad española y de los ciudadanos, a pesar de que éstos iban a ser los «sujetos pasivos» (dicho sea en estrictos términos jurídico-tributarios) de la misma. Tan «deseada» era esta reforma —que pretendía superar los dos graves defectos del sistema implantado en 1964, a saber, la insuficiencia recaudatoria y la falta de equidad— que la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal de 14 de noviembre de 1977 con la que se inicia tiene el honor de figurar entre las primeras reformas estructurales de la naciente democracia.

Han pasado once años desde entonces y esta perspectiva temporal es más que suficiente para poder afirmar que la reforma fiscal de 1977 no fue, ni mucho menos, un acierto. Afirmación que hay que completar a continuación reconociendo que el desarrollo del sistema a lo largo del último decenio —un desarrollo que se lleva a efecto bajo la presión de un gasto público desbordado que reclama incesantes aumentos de recaudación— ha agravado todavía más los errores y defectos de origen. De donde se desprende, contra lo que declaran sin rubor los inspiradores y autores de la reforma, que no es verdad (o al menos a mí no me lo parece) que ésta fuese un acierto empañado tan sólo por los retrasos en el ritmo de su realización y en el cumplimiento de sus «condiciones previas» (concretadas fundamentalmente en la modificación de la Administración tributaria y de los sistemas de información) y afectado por los «cambios registrados tanto en la situación económica como en el enfoque de la imposición, ambos posteriores —se subraya expresivamente— al tiempo en que la reforma fiscal se programó y comenzó a desarrollarse».

### *Los dos errores de diseño de la reforma*

El primer error de la reforma fue de diseño, y ello en un doble sentido. Por un lado, porque la «tecnología» tributaria que incorpora (la del *informe Carter*, publicado en Canadá en 1966, aunque nunca aplicado en dicho país, y traducido al español en 1975), ya no era nueva en el momento de su implantación (estamos en 1979 y, después del *informe Carter*, la bibliografía comparada sobre reformas tributarias se estaba enriqueciendo con aportaciones tan notables como las de los *informes Meade*, británico, y *Asprey*, australiano, ambos ubicados curiosamente, en lo que respecta a sus orientaciones y directrices básicas de tributación, en las antípodas del

*informe Carter*). Por otro lado, porque —como agudamente ha hecho notar Eugenio Domingo— el sistema se diseñó *in vitro*, sin tener en cuenta que la economía española se encontraba, a la sazón, en plena crisis y que registraba entonces tasas de inflación «de dos dígitos». La crisis afectó especialmente a la inversión y se tradujo en una rotunda desaceleración del crecimiento económico, sin que el recién estrenado sistema fiscal hiciera nada para estimularla, como tampoco lo hizo para fomentar el ahorro y el empleo. A su vez, el desconocimiento, al establecer los nuevos impuestos, de esa inflación estructural de nuestra economía equivalía a consentir los perversos efectos que, en términos de equidad y de eficiencia económica, iban a producirse en el sistema, abandonando la lucha contra la inflación a las más traumáticas actuaciones que son propias de la política monetaria. En suma: un esquema impositivo como el que propugna el *informe Carter* y consagró la reforma de 1977, que podía resultar adecuado para etapas de prosperidad económica, no lo era en absoluto a la vista de la realidad de la situación de la economía española, que se hallaba inmersa en una fase agudamente depresiva de la que hasta hace muy poco tiempo no ha conseguido salir. Ya se comprende que este error de diseño es un pecado «original» y, por tanto, difícilmente remediable.

### *La vana obsesión por la equidad y el olvido del criterio de eficiencia económica*

En segundo lugar, la reforma desenfocó la siempre difícil y grave cuestión de la equidad. Y lo hizo otorgando al objetivo de la redistribución una primacía absoluta, con olvido casi total de las exigencias del principio económico de eficiencia asignativa. Ciertamente, este desequilibrio patente entre uno y otro objetivo de la imposición que consagra la reforma de 1977 no es sino el reflejo en este campo de la obsesión igualitaria y redistribuidora que padece, y no desde fechas recientes, la sociedad española.

Me parece oportuno llamar la atención, en este sentido —aunque no sea el momento de formular al respecto mayores precisiones—, sobre las reiteradas referencias redistributivas que se contienen en la Constitución, tanto en materia de imposición (art. 31.1: «... sistema tributario *justo* inspirado en los principios de igualdad y progresividad») como en relación con otras cuestiones de política económica y social (art. 31.2: «el gasto público realizará una *asignación equitativa* de los recursos públicos»; art. 40.1: «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el *progreso social* ... y para una *distribución de la renta regional y personal más equitativa* ...»; art.131.1: la planificación tiene por objeto «atender a las necesidades colectivas *equilibrar y armonizar el desarrollo regional* y

sectorial y *estimular* el crecimiento de la renta y de la riqueza y *su más justa distribución ...*). Aunque la Constitución también menciona los criterios económicos y de eficiencia (así, curiosamente, en estos mismos términos, art. 31.2: la programación y ejecución del gasto público «responderán a los criterios de eficiencia y economía»; art. 31.1: el sistema tributario no «tendrá, en ningún caso, alcance confiscatorio»; art. 38: «... defensa de la productividad ...»; art. 40: «...progreso ... económico» y «política de estabilidad económica»; art. 130: «los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos», parece fundada la opinión de que —en un Estado social de Derecho como el nuestro, que considera la igualdad «real y efectiva» del individuo y de los grupos en que se integra como un «valor superior» que los poderes públicos deben promover— el peso de los criterios económicos en el sistema constitucional sea menor que el de los redistributivos a la hora de informar las actuaciones del sector público.

El caso es que la reforma de 1977 recogió esa obsesión redistribuidora, de acuerdo, por lo demás, con un esquema tradicional en la teoría de la Hacienda Pública desde los años cuarenta hasta el principio de los setenta: la equidad postula un reparto progresivo de la carga tributaria a través de un índice que mida la «capacidad económica de los individuos para pagar impuestos» y que permita dar un trato igual a los iguales y apropiadamente desigual a los desiguales; ese índice es la renta personal, cuya tributación a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), un impuesto unitario, sintético, integral y progresivo, garantizar la deseada equidad del sistema impositivo.

Pues bien: aún pasando por alto que, en las mismas fechas en que se aprueba la reforma, la teoría de la imposición tendía a armonizar el interés por las cuestiones de equidad con los aspectos de eficacia de las estructuras impositivas, en el sentido de valorar los efectos que los impuestos producen sobre la adopción de riesgos, sobre la oferta y la demanda de trabajo y sobre las decisiones de ahorro y de inversión —factores estos sin cuya consideración el debate sobre la equidad no pasa de ser una siempre disputa ideológica—, lo cierto es que la pretendida progresividad del impuesto español sobre la renta lo es sobre el papel, sin que pueda predecirse la realidad de su aplicación, que más bien merece el calificativo de agresiva.

Una decepcionante conclusión a la que llegan sin discrepancia tirios y troyanos y que es el resultado conjunto de cuatro factores fundamentales: las elevadas cifras de evasión y fraude fiscal que se registran en el impuesto; la «progresividad en frío» que se produce como consecuencia del sistemático olvido —las excepciones, como siempre, confirman la regla—

del fenómeno de la inflación; el abrumador peso (superior al 76 por 100, en el ejercicio de 1986), que las rentas de trabajo dependiente tienen en el conjunto de la base imponible; y, finalmente, la circunstancia de que el 52,12 por 100 de la cuota líquida procede, en el mismo ejercicio, de niveles de renta inferiores a tres millones de pesetas. Así las cosas, ¿dónde está la progresividad real de este impuesto, concebido teóricamente como paladín de la equidad?

*Las lagunas de la reforma: las haciendas locales,  
las haciendas autonómicas y las cotizaciones sociales*

Por último, la reforma de 1977 fue incompleta al no afectar ni a las cotizaciones sociales ni a los dos niveles de Hacienda distintos del estatal, el autonómico y el local, que se derivan de la nueva organización territorial del Estado. Tres problemas fundamentales de nuestro sistema fiscal que ni siquiera hoy puede afirmarse que estén plenamente resueltos.

En efecto: las Haciendas locales estrenaron, el día 31 de diciembre, una nueva ley reguladora (Ley 39/1988, de 28 de diciembre), la cual a partir de una orientación restrictiva de la autonomía local respecto de los tributos normales, pero peligrosamente abierta y flexible en relación con los precios públicos, como Ferreiro ha puesto de relieve, dibuja un cuadro de recursos no sustancialmente diferentes de los actuales en vigor, que son los tradicionales de la Hacienda local española, con la única novedad que supuso la transformación en 1978 de los antiguos impuestos estatales de producto en tributos locales de carácter real; las Haciendas autonómicas cuentan, desde 1987, con un nuevo sistema de financiación que, si bien mejora diversos aspectos del que ha estado vigente durante el denominado período transitorio, no puede considerarse todavía definitivo, pese a haber sido bautizado con esa denominación, en la medida en que ni es plenamente autónomo (dado el elevado grado de dependencia financiera que las Comunidades Autónomas mantienen respecto de la Hacienda central, de la que continúan recibiendo la mayor parte de los recursos en forma de subvenciones), ni se articula con las Haciendas locales, como sería sin duda necesario, en un «modelo integral y coherente de Hacienda Pública descentralizada»; finalmente, por lo que respecta a las cotizaciones sociales, éstas continúan siendo, hoy como ayer, una versión imperfecta de la imposición sobre las nóminas que encarece el precio del factor trabajo y empeora la competitividad internacional de la empresa española, dado su carácter de impuesto no retornable en frontera, que tiene en nuestro caso un peso superior al de la mayoría de los países que son nuestros competidores.

Resulta inexplicable y sorprendente que unos recursos tributarios con tan negativos efectos económicos como los descritos y que representan del orden del 45 por 100 del conjunto de los ingresos fiscales totales y nada menos que el 12 por 100 del PIB no sean objeto de una reforma radical, conectada con la de los servicios públicos comprendidos en el sistema de la Seguridad Social al que vienen a financiar. De entre nuestras muchas asignaturas pendientes en materia de tributación, ésta es, sin duda, una de las más difíciles.

### **Diez años de desarrollo y aplicación de la reforma**

*Un aumento espectacular de la presión fiscal  
por causa del incesante crecimiento del gasto público*

Antes he recordado que la reforma fiscal de 1977 pretendió superar la insuficiencia recaudatoria mostrada por el sistema establecido en 1964 y que evidenciaba síntomas de agotamiento. Pues bien: esa necesidad de una mayor recaudación se agravaría considerablemente, recién implantado el nuevo sistema tributario, bajo la presión incontenible de un gasto público expansivo que desde entonces no ha cesado de crecer. Y ya se sabe que un mayor gasto público suele producir, además del crecimiento del déficit público, un aumento de la presión fiscal, ya que los impuestos son una derivada inevitable de aquél.

Medido como porcentaje del PIB —que es un índice muy expansivo y de común utilización a efectos comparativos—, el gasto público total ha pasado en España, según datos y estimaciones de la Intervención General del Estado, del 30,4 por 100 en 1979 al 42,1 por 100 en 1988, lo que significa un aumento de casi doce puntos porcentuales del PIB. El dato resulta todavía más significativo al contrastarlo con lo que está sucediendo en nuestro entorno económico más próximo, los países de la CEE. En efecto: según datos de los servicios de la Comisión, mientras que el gasto público comunitario, esto es, el gasto de los doce países de la Comunidad ha disminuido en el período 1984-1988 en 1,1 puntos del PIB, al pasar de un promedio del 48,9 por 100 en 1984 a un 47,8 por 100 en 1988, en España ha aumentado 2,9 puntos, pasando del 39,3 por 100 en 1984 al 42,2 por 100 en 1988. Para completar la referencia, y sin ánimo de señalar, recordaré que en este período de tiempo han aumentado su gasto público tan sólo Italia, Grecia y España, habiéndolo disminuido los restantes nueve miembros del club CEE, y que la mayor reducción ha correspondido al Reino Unido —4,9 puntos porcentuales del PIB— y el mayor aumento a Grecia (5,4 puntos), seguida inmediatamente por España y a mucha distancia por Italia.

No es de este lugar entrar en el análisis del porqué de este «comportamiento diferencial del sector público español», por emplear el feliz título de un excelente trabajo del profesor Domingo. Lo que sí interesa a nuestro objeto es subrayar que ese crecimiento del gasto público en España se ha traducido, como no podía ser de otro modo, en un espectacular aumento de la presión fiscal. De acuerdo con los mismos datos de la Intervención General, el índice de presión fiscal ha pasado del 25,6 por 100 en 1979 al 34,7 en 1988, crecimiento que nos convierte en el país con mayor presión fiscal dinámica de la OCDE. El argumento tradicionalmente esgrimido desde la Administración, según el cual nuestro nivel actual de presión fiscal es bajo en comparación con el de los países desarrollados, está perdiendo su poder de persuasión. En 1987 —año en que la presión fiscal se incrementó, de la mano del impuesto sobre la renta, en más de dos puntos porcentuales del PIB, lo que supone todo un récord histórico, incluso para nosotros—, superábamos ya a países tan significativos como EE.UU., Japón y Suiza, y nos hallábamos en situación similar a Canadá, Nueva Zelanda y Australia. España no es, pues, contra lo que a veces se nos quiere hacer creer, un paraíso fiscal, lo que se hace todavía más patente si acudimos a los indicadores que miden el esfuerzo fiscal —índices de Frank y Bird—, los cuales, aunque no gusten a las esferas oficiales, sitúan a España en las primeras posiciones del *ranking*. En fin, el peso específico de los «impuestos empresariales», según las estimaciones del profesor Albi, alcanza en España en 1984 el 10,67 por 100 del PIB, frente al 9,78 del promedio en la CEE y el 8,45 en los países de la OCDE.

*El empeoramiento del sistema a raíz de las «reformas de la reforma» con finalidad prioritariamente recaudatoria*

Pero mi conferencia no versa sobre la presión fiscal o, al menos, no debe tratar solamente de eso. Si se ha traído a colación estas cifras es porque en ellas se encuentra, en mi opinión, la causa fundamental del empeoramiento sufrido, en el largo decenio que media desde esa fecha hasta hoy, por el sistema fiscal diseñado en 1977.

Es cierto que la reforma tenía en su conjunto, en comparación con el cuadro tributario anterior, una gran capacidad recaudatoria, y también lo es que se ha mostrado muy alta la elasticidad-renta de sus principales figuras impositivas, el IRPF y el IVA, lo que ha determinado que la recuperación económica registrada en los últimos años se tradujera en espléndidos resultados en términos de recaudación. Sin embargo, lo que sostengo es que el espectacular aumento de la presión fiscal que se ha registrado en

España y del que antes he dejado constancia no se habría producido si el sistema no hubiera sido objeto de sucesivos ajustes, merced a los cuales se ha magnificado el objetivo recaudador de los impuestos, aunque haya sido a costa de la racionalidad —siempre— y de la equidad —casi siempre—, por no hablar de la eficiencia económica y de la seguridad jurídica, valores ciertamente en declive hoy por estos pagos. Las sucesivas «reformas de la reforma» —no sería justo decir que todas, pero sí casi todas— se han diseñado, a lo largo del período de aplicación de esta última, al servicio preponderante y casi exclusivo de los afanes recaudatorios de nuestra Administración tributaria, afanes que han llegado a convertirse en obsesión en los momentos de mayor crecimiento del déficit público.

Este protagonismo adquirido por el «impuesto recaudador», en perjuicio del «impuesto equitativo» y, por supuesto, del «impuesto eficiente», o bien ha impedido que se corrigieran los defectos originarios de la reforma, puestos en evidencia con su aplicación, o bien los ha agravado, cuando no ha creado algunos nuevos que el sistema no tenía en el momento de su implantación. Lo que es especialmente perceptible cuando se pasa revista a la evolución normativa del impuesto rey del sistema, el IRPF, en los diez años que median desde la Ley 44/78, de 8 de septiembre, que lo implantó y reguló con carácter global, hasta hoy.

Como ejemplo de lo primero —defectos no corregidos por mor de la recaudación— pueden citarse la tributación de la familia y la corrección de los efectos de la inflación en el mencionado impuesto. Es sumamente expresivo, en este sentido, el tortuoso camino séguido por las sucesivas reformas con el fin de paliar, solo muy parcialmente, el primero de los problemas, de cuya gravedad ha sido siempre consciente la Administración tributaria: la Ley 48/1985 optó por la fórmula de la llamada deducción variable, o «polinomio familiar», en vez de acudir a otros métodos como el de cociente, porque este último, según se lee en un documento del Ministerio, «presenta el problema de que introduce un importante incentivo a la creación de segundas rentas simbólicas», referencia que, además de acreditar el desconocimiento de esta técnica fiscal, descubre la última «ratio» de la solución adoptada; pero se trataba de una fórmula que afectaba exclusivamente a las unidades familiares «con más de un perceptor de rendimientos de trabajo personal dependiente», discriminación que en parte ha sido eliminada por la Ley de Presupuestos para 1988 al referirse a «más de un perceptor de rendimientos positivos del trabajo personal dependiente o de actividades profesionales, artísticas o empresariales», siempre que éstas sean realizadas «con separación de los restantes miembros de la unidad familiar»; además, la deducción variable tiene, incomprensiblemente,

un límite máximo de cuantía fija, que las Leyes de Presupuestos para 1987 y 1988 ha ido elevado cicateramente... —¿para qué seguir?—. En cuanto a la no corrección de los efectos de la inflación hasta el ajuste introducido en la Ley de Presupuestos de 1987, está fuera de dudas la causa recaudatoria de la pasividad adoptada por la Administración en esta materia desde 1979, año del establecimiento del impuesto.

En segundo término, la finalidad prioritariamente recaudatoria que se atribuye a la imposición ha agravado algunos de los defectos originarios de la reforma. Así ha sucedido, por ejemplo, como después expondré con más detalle, con la supresión de la transparencia fiscal voluntaria —que ha empeorado el problema de la doble tributación de los dividendos— o con los «desincentivos» —valga la expresión— fiscales al ahorro y a la inversión derivados de la desaparición o reducción (merced a las Leyes de Presupuestos para 1987 y 1988, cuya orientación restrictiva sigue también la de 1989) de las deducciones antes establecidas en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre sociedades con el fin de fomentar ambas variables económicas, lo que en las actuales circunstancias resulta indispensable en un sistema fiscal como el español que, de suyo, no las estimula en absoluto. En fin, otro tanto podría decirse de la elevación del 8 al 20 por 100 de los tipos impositivos para la tributación en el IRPF de las plusvalías que se pongan de manifiesto en las transmisiones lucrativas *inter vivos*, medida que sirve ciertamente para cerrar el paso a las economías de opción que hasta el presente han constituido una explicable reacción de los contribuyentes ante el duro régimen tributario que soportan los incrementos de patrimonio en nuestro sistema fiscal, pero que al mismo tiempo ha agravado en términos inaceptables la doble tributación que pesa sobre las transmisiones gratuitas, discriminando, además, su fiscalidad según se trate de donaciones o de sucesiones.

Por último, los apremios recaudatorios de nuestra Hacienda han inducido algunos ajustes normativos que han cuarteado el sistema, rompiendo la lógica de sus principios inspiradores. Es el caso de la reforma de la tributación en el IRPF de los incrementos y disminuciones patrimoniales (llevada a cabo por la citada Ley 48/1985) en el sentido de que «las disminuciones patrimoniales se deducirán exclusivamente de los incrementos de patrimonio», a efectos de determinación de la base imponible, por lo que «si el resultado de la operación anterior fuese negativo, su importe podrá ser trasladado a los cinco ejercicios siguientes hasta ser absorbido por los posibles incrementos de patrimonio que se pongan de manifiesto en igual período...». ¿Qué queda, tras esta reforma, del principio esencial del gravamen de la renta integral del sujeto pasivo, uno de los postulados



básicos del *informe Carter*, que acogió el legislador español? Desligadas así las variaciones patrimoniales de las demás rentas del sujeto pasivo, ¿qué sentido tiene que las ganancias de capital continúen tributando al tipo medio de gravamen, que viene determinado precisamente por la cuantía de esas otras rentas? En fin, la pérdida de coherencia del sistema y la desnaturalización del impuesto son también el resultado de otros cambios introducidos por la citada Ley de reforma (como por una parte, la limitación de los gastos deducibles a unos conceptos muy concretos, el establecimiento de límites cuantitativos en algunos de éstos y la incorporación, con carácter obligatorio de fórmulas «forfatorias generales» que no tienen en cuenta las circunstancias particulares de cada contribuyente y, por otra, el gravamen de las rentas potenciales correspondientes a las viviendas desocupadas, lo que es casi una herejía en un impuesto como el IRPF, que sólo puede recaer sobre rentas reales), a los que, al parecer, seguirán muy pronto nuevos «parches» con el fin de tapar los «agujeros» recaudatorios recientes detectados por la Administración, me refiero a un proyecto de Real Decreto Ley que, entre otros extremos, afectará, según se anuncia, al gravamen de las plusvalías puestas de manifiesto mediante la comprobación de los valores declarados en las transmisiones onerosas por actos *inter vivos* de bienes y derechos, y al de la venta de los derechos de suscripción preferente de acciones en los casos de ampliación del capital de las sociedades mercantiles, en clara contradicción con los criterios de imposición aplicables, de acuerdo con la lógica interna del sistema, a uno y otro concepto.

### *La disminución de las garantías del contribuyente al calor de la lucha contra el fraude fiscal*

En otro orden de valores, los apremios recaudatorios de nuestra Hacienda contribuyen a explicar que casi se haya convertido en una «guerra sucia» la siempre noble batalla contra la evasión y el fraude fiscal. Incapaz de contener el crecimiento del gasto público, pero plenamente consciente de la inconveniencia de mayores incrementos de la presión fiscal, a la Administración tributaria no le queda otro camino que estrechar el cerco al fraude fiscal, tratando de llegar de esa fuente, «como sea», los recursos necesarios.

El problema estriba precisamente en ese «como sea», en esa pretendida justificación de los medios por el fin que conduce a nuestra Administración a anteponer el descubrimiento y la represión del fraude a las garantías jurídicas de los presuntos defraudadores, que son... todos los contribuyentes. El resultado no ha podido ser más negativo desde la perspectiva del Estado de Derecho, como tuve ocasión de poner de relieve en mi última

intervención en esta Cámara (1) y en marzo de 1986, que versó sobre *La reciente decadencia del Derecho tributario español*. Las dudas que entonces manifesté sobre la constitucionalidad de muchos de los preceptos que en materia de infracciones y sanciones tributarias se contienen en la Ley 10/1985, de 26 de abril, primeramente llamada «de represión del fraude fiscal» y después «de modificación parcial de la Ley General Tributaria», las ha tenido también la Sala tercera del Tribunal Supremo, que recientemente ha planteado al Tribunal Constitucional, respecto de alguno de ellos, la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad. Con todo, se declaren o no inconstitucionales los preceptos de referencia, lo preocupante es la contumacia de la Administración tributaria en esa actitud de extremada dureza y de falta de respeto a los derechos y garantías de los contribuyentes, actitud que se percibe de nuevo en la modificación parcial de la misma ley que se lleva a efecto a través de la Ley de Presupuestos para 1988 —que curiosamente también ha sido objeto de una cuestión de inconstitucionalidad— en el recentísimo borrador de anteproyecto de Ley General Tributaria que he tenido la oportunidad de conocer.

Permítanme, para terminar este punto, que les traslade mi seria preocupación por este anteproyecto, ya que, si es aprobado en sus desmedidos términos actuales, situará a la que puede llamarse parte general de nuestro sistema tributario en una senda peligrosa que puede conducir, en muchos puntos, a la virtual negación del Estado de Derecho. Como Horacio escribió —y su reflexión no tiene por qué dejar de ser válida para las leyes tributarias—, «hay una medida en las cosas, hay límites marcados fuera de los cuales lo recto y lo justo no pueden subsistir».

### **Las grandes quiebras del sistema impositivo vigente**

Ha llegado el momento de relacionar los defectos que, en mi opinión, constituyen graves quiebras del sistema impositivo español y que, en cuanto tales, deberían ser objeto de prioritaria atención cuando se aborde la próxima —e inevitable, por muchas razones— reforma fiscal. Son los siguientes, de acuerdo con la completa sistematización efectuada por el profesor Montoro en un reciente trabajo: discriminación de la familia, desconocimiento de los efectos de la inflación; excesivo gravamen sobre el trabajo; insuficiente estímulo del ahorro y la inversión; doble imposición de dividendos; y, finalmente, fiscalidad inadecuada y negativa sobre el capital. Examinaremos con algún detenimiento cada uno de ellos.

---

(1) Cámara de Comercio de Madrid.

## *La discriminación fiscal de la familia*

La tributación de la familia es un problema que se plantea con toda su crudeza en el ámbito del impuesto sobre la renta —aunque también se suscite en el extraordinario sobre el patrimonio—, si bien, en mi opinión, no es sólo un problema fiscal, sino también —y tal vez antes— una cuestión cultural y social.

Como es sabido, la Ley 44/1978, reguladora del IRPF, establece que cuando los perceptores de rentas gravadas por el impuesto estén integrados en una unidad familiar, todos sus componentes quedarán conjunta y solidariamente obligados frente a la Hacienda Pública al pago de la deuda tributaria, la cual se obtiene a partir de la acumulación de los rendimientos ordinarios y de los incrementos y disminuciones patrimoniales de todos los miembros de la familia. Como ésta, a efectos fiscales, se halla integrada —en el supuesto normal o común, dejando de lado otros supuestos que no lo son tanto y alguno francamente estrambótico que el legislador español considerará— por los cónyuges y los hijos menores de edad no emancipados, quíerese decir que la fórmula de acumular las rentas, dado el carácter progresivo de las tarifas del impuesto, se traduce, en principio, en un mayor gravamen de la familia constituida sobre la base del matrimonio respecto de la formada a partir de las uniones de hecho, o lo que es lo mismo, en la aparición en nuestro cuadro fiscal de un auténtico «impuesto sobre el matrimonio».

Así las cosas, el problema que se plantea tiene dos aspectos diferentes: por un lado, se trata de proteger a la familia (en nuestro caso, por mandato constitucional: artículo 39 de la Constitución) como institución básica de la sociedad; por otro, se trata de otorgar un trato equitativo (al que, en principio, tan dispuesto está como sabemos, el sistema tributario instaurado en 1977) a la agregación de rentas en el caso de que los dos cónyuges trabajen o de que, además de uno de ellos, lo haga alguno de sus hijos menores (textualmente, como ya sabemos, el supuesto es el de «unidades familiares con más de un perceptor de rendimientos positivos del trabajo personal...»).

El primer aspecto del problema trata de resolverlo el sistema a través de unas deducciones de cuantía fija de la cuota por cónyuge y por hijos o ascendientes que convivan con la familia, fórmula ésta cuyos resultados han sido francamente pobres, cuando no negativos. Y no sólo porque dependa de las discrecionalidades administrativas —si se quiere, de las Leyes de Presupuestos de cada año— la «actualización» de las cuantías de la deducción, sino porque el mecanismo va perdiendo eficacia a medida que

aumenta la renta de la unidad familiar hasta resultar ineficaz —y, desde luego, no equitativo— en los niveles relativamente altos respecto de un sujeto pasivo soltero con la misma renta. Mejor que la técnica de las deducciones hubiera sido, desde luego, en un sistema tan progresivo como el español, cualquier de las fórmulas de promediación de la base como el *splitting* o el cociente familiar, al estilo francés.

El segundo aspecto —el de la acumulación de rentas derivadas del trabajo de más de uno de los componentes de la unidad familiar, cuya tributación conjunta provoca un «exceso de gravamen» en sentido técnico, con la consiguiente pérdida de eficiencia asignativa— se ha tratado de resolver desde la Ley de reforma de 1985 a través de una deducción variable de la cuota —absolutamente inédita en los sistemas comparados, es decir, con «tecnología» española al ciento por ciento—, conocida como el «polinomio familiar». Pero el «invento» no ha funcionado a los efectos que se pretendían, como se desprende de sendos estudios de los profesores Albi y Castellano. Las críticas se concentran allí donde más duele: la deducción ha tenido un comportamiento regresivo en los niveles más bajos de renta y en los más altos, ofreciendo en los restantes un grado de protección diverso en función de cuál sea la distribución de esa renta conjunta entre los dos perceptores, lo que no deja de ser arbitrario.

El legislador español se equivocó de medio a medio en este punto. No sólo porque afirmó «de farol», valga la expresión al introducir el sistema de tributación conjunta de la unidad familiar, que esta solución era la de «todas las legislaciones» —cuando en la realidad comparada era excepcional y sólo se aplicaba en Francia, Islandia, Luxemburgo y Noruega, país este último que, por cierto, con posterioridad ha abandonado como sistema obligatorio—, sino porque rechazó, con falsos argumentos (la supuesta dificultad de imputar los ingresos y gastos a los diferentes miembros de la unidad familiar, lo que se contradice con los criterios de prorrateo interno entre dichos miembros de la deuda tributaria, que la propia legislación establece), la única solución completamente válida por su mayor neutralidad, que no es otra que la tributación separada de los cónyuges, como afirmó un memorándum elaborado en 1984 por la Comisión de la CEE. Una solución que se está imponiendo progresivamente en los países de la CEE —en ocasiones, merced a las sentencias de los tribunales— y que se encuentra en línea con la cultura familiar de nuestro tiempo, que conoce una incorporación creciente de la mujer casada a las actividades productivas y que profesa un respeto absoluto a la intimidad de cada cónyuge, incluidos los aspectos patrimoniales, como declara muy expresivamente el *informe Asprey*.

El problema de la tributación de la familia ha saltado al primer plano de la actualidad a partir de la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 10 de noviembre de 1988, dictada con motivo de un recurso de amparo, a la que seguirá otra, resolviendo la cuestión de inconstitucionalidad que el propio Pleno se ha planteado al pronunciar aquélla, que con toda probabilidad, declarará la inconstitucionalidad del vigente régimen fiscal de la familia en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, aunque ello no prejuzgue el modelo que —de entre las varias fórmulas no discriminatorias posibles, de acuerdo con los sistemas comparados— se incorporará definitivamente a nuestra legislación.

La precipitada reacción oficial ante la primera sentencia —a la espera de las «reformas que sean necesarias» cuando la segunda sentencia del Tribunal Constitucional resuelva la cuestión de inconstitucionalidad planteada— ha sido el Real Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1988, que sustituye al famoso «polinomio familiar» por una nueva modalidad de deducción variable de la cuota, calculada de acuerdo con una maraña de tablas de doble entrada, a la que pueden imputarse, desde la perspectiva constitucional, reproches de discriminación y arbitrariedad parecidos a los esgrimidos contra el polinomio. A lo que se ve, la Administración tributaria —por razones recaudatorias una vez más, aunque no lo confiese— no es muy partidaria de la declaración separada, pese a que, como antes se defiende y se dice textualmente en el memorándum invocado de la Comisión de la CEE, «desde el punto de vista de la igualdad de trato se debería recomendar un sistema de tributación totalmente independiente, y para los matrimonios debería existir, al menos, la opción de la tributación por separado». Siempre que —parece indispensable la advertencia, ante la grave confusión que reina en este punto— la calificación fiscal de las rentas de los cónyuges se haga de acuerdo con una verdadera naturaleza civil, en función del régimen económico del matrimonio.

### *El desconocimiento de los efectos de la inflación*

La reforma de 1977 desconoció, como antes anticipé, los efectos de la inflación sobre el sistema tributario, como si aquí no tuviéramos —ni hubiéramos tenido nunca— elevadas tasas de inflación. Por otra parte, no deja de ser paradójico que, justo cuando las tasas de nuestra inflación muestran síntomas de alguna moderación, el sistema comience a preocuparse —mediante los ajustes introducidos por las Leyes de Presupuestos para 1987, 1988 y 1989, principalmente a efectos del impuesto sobre la renta—

por la corrección de los perversos efectos que aquélla produce. ¿Se dan por consolidados —es decir «ganados» por la Administración y «perdidos» por el contribuyente— los efectos acumulados de la inflación desde 1979 hasta 1987?

En el impuesto sobre las sociedades, escribe el profesor Corona, el tratamiento conservador aplicado en España a las amortizaciones —a coste histórico en la mayoría de los casos—, a la valoración de costes de inventarios —a coste medio de adquisición— y a la deducibilidad e imputación de intereses nominales, desvirtúa el beneficio de las empresas, alejándolo del real, económicamente hablando, lo que se traduce en un tratamiento fiscal muy diferenciado (y, por tanto, arbitrario) por sectores productivos y tipos de empresas y en una posible descapitalización empresarial, a la que puede inducir tanto el cálculo de un beneficio superior al real como una política de distribución de dividendos y de financiación por endeudamiento que viene favorecida por la deducibilidad plena de los intereses monetarios. A lo que habría que añadir que la tributación de las ganancias de capital sin ajuste previo de la depreciación monetaria sufrida por los activos transmitidos —a través, por ejemplo, de la regularización de balances, inactiva entre nosotros desde 1983— produce un auténtico gravamen sobre ganancias ficticias.

Por lo que respecta al impuesto sobre la renta de las personas físicas, además de los problemas citados (que se producen en el cálculo del beneficio de las empresas individuales y en la determinación de la renta de los sujetos pasivos que obtengan variaciones de patrimonio), surgen otros dos nuevos: la llamada «progresividad en frío», consecuencia de la escalada puramente nominal o monetaria de la base en la tarifa impositiva y de la pérdida de valor de las deducciones establecidas en términos monetarios (salvo revisiones, cuando a la Administración le place); y el aumento de la carga tributaria real que se produce en los casos de anticipación del pago de impuesto mediante retenciones sobre los rendimientos del trabajo y del capital mobiliario y de exigencia de pagos fraccionados a los profesionales y empresarios.

En este sentido, la inflación —según los estudios del profesor Castellano referidos al período de 1979 a 1985— han determinado que las tarifas efectivas reales presenten mayores variaciones que las formales o legales, sin que respondan a ningún principio de eficiencia o de equidad. Al mismo tiempo, casi la mitad del incremento de la recaudación en el mismo período (de 1.026 billones de pesetas) se deriva, según el autor citado, de los efectos de la inflación sobre este tributo.

(¿Puede sostenerse, a la vista de estos datos, dicho sea de pasada, como con evidente ligereza ha hecho en un *obiter dictum* la sentencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo, de 23 de marzo de 1987, que «el sistema tributario español prescinde de los efectos de *la inflación o la deflación sobre los gravámenes*, supuesto que una y otra comportan *beneficios y perjuicios recíprocos para el fisco y para el contribuyente*, variables y en cierta forma compensables, por lo que la corrección monetaria sólo tiene lugar cuando, excepcionalmente, ese presunto equilibrio queda roto en términos sustanciales»? Sinceramente creo que no: el 'presunto equilibrio' no ha existido nunca, por lo que la «corrección monetaria» debería tener lugar siempre).

Las negativas consecuencias del fenómeno inflacionario sobre la equidad, la eficacia en la asignación de recursos y el tamaño del sector público —que crece al amparo de este impuesto aparentemente «indoloro» y sin coste político que es la inflación— ha llevado a la mayoría de los países de la OCDE a incorporar fórmulas de indicación a los gravámenes sobre la renta personal, lo que resulta mucho más necesario cuando, como en el caso español, las tarifas son formalmente muy progresivas y tienen tipos marginales muy elevados.

Con todo, el sistema que mejor puede corregir esa rémora inflacionaria es el impuesto sobre la renta personal, sin los costes de administración a que la indiciación puede dar lugar (hablamos de una indiciación automática y global para todas las rentas, no de ajuste discrecional y parcial, que se contrarresta por medio de otras medidas que en parte lo neutralizan, como ha sido el caso de nuestras últimas Leyes presupuestarias), es el de reducir la progresividad formal del IRPF, una propuesta que, como veremos, se está abriendo camino a pasos agigantados en el panorama de los sistemas impositivos occidentales.

### *El excesivo gravamen del trabajo*

El excesivo gravamen del trabajo constituye la tercera gran quiebra del sistema impositivo español, una quiebra difícilmente comprensible en un país cuyo desequilibrio económico básico es precisamente el desempleo.

Cuando me refiero al gravamen sobre el trabajo, aludo a los dos impuestos directos que lo gravan prioritariamente: el IRPF y las cotizaciones sociales, tanto a cargo de la empresa como del trabajador, concepto éste de cuya urgente reforma he tratado en la primera parte de mi exposición. Pues bien: este gravamen es excesivo porque, en primer lugar, la carga fiscal que se

impone al factor trabajo es relativamente alta en comparación con la que gravita sobre el resto de las fuentes de renta; y, en segundo lugar, porque las comparaciones internacionales demuestran que los tipos medios y marginales de gravamen que pesan sobre un asalariado medio en España superan a los vigentes en algunos de los principales países, argumento que hay que completar teniendo en cuenta la clara tendencia a suavizar el gravamen sobre el trabajo que se aprecia internacionalmente, en contraste con los pasos en dirección contraria que se han dado recientemente en nuestro país.

Ya se comprende que el excesivo gravamen sobre el factor trabajo encarece su precio y perjudica, por tanto, su uso, en beneficio de otros factores productivos. Desde otro punto de vista, y fundamentalmente como consecuencia del sistema de retenciones a cuenta practicado sobre las rentas de trabajo dependiente, los asalariados parecen un fenómeno de ilusión financiera que les hace identificar su retribución con el líquido que figura en nómina, olvidando la «brecha fiscal» que a éste hay que añadir para calcular el auténtico coste del factor trabajo en el sistema productivo. Las reivindicaciones salariales de los sindicatos, con olvido de esta cuenta elemental, en vez de reclamar una reducción de la citada brecha fiscal, mediante, por ejemplo, la suavización de las tarifas del IRPF o de las cotizaciones sociales, se dirigen siempre a la elevación del salario neto, lo que determina una ampliación de la brecha y, por tanto, un paso más en el encarecimiento relativo del trabajo. Se cae así en una trampa de la que la economía española tendrá que salir sin miedo si quiere resolver el gravísimo problema del paro.

### *El insuficiente estímulo del ahorro y la inversión*

En cuarto lugar, el sistema impositivo no contiene estímulos suficientes para el ahorro y la inversión, a pesar de que se trata de dos variables clave para el crecimiento económico.

También en este punto hay que aclarar que cuando me refiero a la fiscalidad de la inversión no aludo sólo a las deducciones de la cuota del IRPF y del impuesto sobre sociedades para estimular la realización de inversiones productivas, sino que incluyo también en ese concepto otros elementos fiscalmente determinantes de la inversión, como son el tratamiento de las plusvalías, el régimen de amortizaciones, la solución dada a la doble imposición de dividendos e incluso la devolución del IVA devengado en la adquisición de bienes de equipo.

La medición de los efectos de los incentivos fiscales a la inversión, realizada recientemente en España, lleva, entre otras, a las negativas conclusiones de que la combinación del impuesto sobre sociedades y del que grava la renta de las personas físicas genera una estructura discriminatoria de la tributación sobre los rendimientos de capital, lo que se aprecia tanto por la disparidad de tipos efectivos sobre diferentes proyectos de inversión como por el tipo medio distinto de gravamen que soporta la inversión marginal de diferentes empresas: que los tipos efectivos marginales que gravan la inversión correspondiente a las empresas grandes son inferiores a los que gravan la inversión de las empresas pequeñas; que el activo cuyo tratamiento fiscal es más desfavorable son las exigencias, seguidas de maquinaria y equipo; y, finalmente, que cuanto mayor sea la rentabilidad real de la inversión empresarial mayor es también el tipo impositivo efectivo que soporta, lo que determina una situación de regresividad fiscal penalizadora de la productividad de aquella.

Lo mismo cabría decir del ahorro, que no recibe precisamente un trato de favor por parte de nuestro sistema tributario, como se deduce del progresivo recorte de las deducciones de la cuota del impuesto sobre la renta y de las limitaciones cuantitativas inexplicables y demás restricciones que se contienen en el nuevo régimen de los fondos y planes de pensiones, de acuerdo con las observaciones críticas formuladas al sistema por el profesor Montoro.

La actitud adoptada por las recientes Leyes presupuestarias de reducir progresivamente los incentivos fiscales al ahorro y a la inversión trata de justificarse por un doble motivo: por un lado, se dice que hay que simplificar la estructura de la imposición; por otro, que ya no es necesario estimular la inversión, dado su positivo comportamiento en la actual coyuntura. El segundo argumento está perdiendo fuerza, a la vista de los últimos datos sobre la evolución de esta variable, y, en cuanto al primero, si bien es cierto que los nuevos aires fiscales están propiciando en los países más desarrollados una simplificación de los tributos, que se traduce en una rebaja e incluso en una eliminación de los incentivos fiscales, también lo es que ello se acompaña de una paralela reducción de los tipos impositivos del impuesto sobre sociedades, que no son en España inferiores a los que tienen países como EE.UU, Inglaterra y Canadá.

#### *La doble tributación de los dividendos*

Dos palabras a propósito de la doble imposición de dividendos establecida por nuestro sistema, que se produce en el hecho de que los beneficios de las sociedades que se distribuyen a los accionistas han tributado por el

impuesto sobre sociedades y lo harán a renglón seguido en el impuesto sobre la renta de aquéllos.

La reforma de 1977 estableció dos fórmulas para abordar y tratar de resolver, en teoría, el problema: una deducción en la cuota del IRPF del accionista de un 15 por 100 de los dividendos percibidos, y el llamado «régimen de transparencia fiscal» voluntario, un mecanismo que, respecto de determinadas empresas pequeñas y medianas que cumplieran las estrictas exigencias que se imponían (es decir, que el sistema nunca fue, ni mucho menos, de aplicación general), imputaba la totalidad del beneficio en el impuesto sobre la renta del socio, por considerar que éste era más adecuado que el de sociedades a la capacidad de pago del contribuyente.

Bien: el servicio de las necesidades recaudatorias —que ya sabemos que es en España un potente motor de reformas y cambios normativos— ha destruido uno de los sistemas y neutralizado el otro. La deducción se redujo, merced a la Ley de Presupuestos para 1984, del 15 al 10 por 100 de los dividendos percibidos (merece la pena recordar a este objeto que la CEE recomienda que el porcentaje de deducción se sitúe en torno al 50 por 100 del tipo impositivo vigente en el impuesto sobre la sociedades, lo que en nuestro caso supondría una deducción del 17,5 por 100, casi el doble del actual); a su vez, la Ley de reforma parcial del impuesto sobre la renta de 27 de diciembre de 1985 suprimió el régimen de transparencia fiscal voluntario —el obligatorio se mantiene, por supuesto—, invocando que «ciertos sectores de contribuyentes» han utilizado el mecanismo «para fines distintos de aquéllos para los que nació». O sea, que la transparencia fiscal se mantiene en su modalidad obligatoria para evitar la elusión fiscal, mientras que la voluntaria —que permitía eliminar por completo la doble imposición de los dividendos— se suprime porque, al parecer, ha servido para fomentar la evasión. ¿No es éste un claro ejemplo de aplicación de la ley del embudo?

### *Fiscalidad inadecuada y negativa sobre el capital*

Por último, la fiscalidad sobre el capital muestra también graves imperfecciones en nuestro sistema tributario.

Vaya por delante que a la preferente atención prestada clásicamente a la vertiente de equidad de estos impuestos, en el sentido de que son los instrumentos más adecuados para lograr una mejor distribución de la renta y la riqueza, ha sucedido un creciente interés por los efectos económicos que producen, análisis que conduce a estimar que sus efectos son negativos sobre el ahorro y el trabajo, generando frecuentes ineficiencias en

la colocación del primero, que suele orientarse, por motivos puramente fiscales y no de rentabilidad económica a los activos menos gravados.

Estos impuestos —cuyo peso tributario es reducido en los sistemas comparados, y también en el nuestro— plantean, en apretada síntesis, las cuestiones que se resumen a continuación.

En primer lugar, «el impuesto» —todavía hoy extraordinario— «sobre el patrimonio» no ha cumplido satisfactoriamente, después de un largo decenio de aplicación, los objetivos que el legislador pretendió al establecerlo: no ha servido, por una parte, como medio de control de las rentas de capital (antes al contrario, el controlador teórico, el impuesto sobre el patrimonio, ha pasado a ser controlado, ya que el que debería serlo, el impuesto sobre la renta, se ha convertido en controlador, juego de palabras con el que quiero describir el extraño proceso que ha culminado en el establecimiento, en el impuesto sobre la renta, de retenciones sobre los rendimientos de determinados activos financieros como medio de acción para descubrir el llamado «dinero negro»); no ha servido tampoco para diferenciar, por razones de equidad, el gravamen de las rentas de trabajo del de las del capital en favor de las primeras, y a que desde 1982 esa función —que no puede lograrse con un impuesto sintético como el nuestro, que grava por igual la renta, con independencia de su origen— la cumple con ventaja la deducción en la cuota del IRPF por rendimientos netos de trabajo que introdujo la Ley de Presupuestos. ¿Para qué sirve, entonces, el impuesto sobre el patrimonio?

Aunque es éste un viejo tributo (fue introducido en España en 1202 con el nombre de «moneda forera» en la Corona castellano-leonesa, y en 1205 con el de «monedaje o monedatge» en la castellano-aragonesa), no es hoy, ni mucho menos, un impuesto unánimemente aceptado en el área occidental, ya que sólo once países de la OCDE (incluyendo a Francia, que lo ha reimplantado tras el reciente triunfo socialista) lo tienen establecido. Por lo demás, si se opta por su pervivencia —opción que desde luego no comparto, dados los graves problemas de valoración, es decir, de discriminación entre tipos de activos patrimoniales que genera y la clara duplicidad del gravamen que se produce con otras figuras impositivas, como el IRPF y el impuesto de sucesiones y donaciones, por no hablar de la tributación local sobre bienes inmuebles—, el impuesto necesita una urgente actualización normativa en múltiples aspectos, en cuyo detalle no me es posible entrar.

La reciente reforma del «impuesto sobre sucesiones y donaciones», llevada a cabo por la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, junto a innegables aspectos

positivos (como la simplificación de las exenciones y tarifas y la posibilidad de aplazamiento de pago de las cuotas tributarias en la transmisión de explotaciones de pequeña dimensión), incurre en graves deficiencias que le hacen innecesariamente complejo y discriminatorio —ejemplo típico: la insólita consideración del patrimonio previo del adquirente como elemento que gradúa la carga impositiva, lo que tiende a desincentivar el trabajo, el ahorro y la inversión— y que le alejan de las tendencias internacionales más recientes, manifestadas especialmente en tipos muchos más reducidos y en generosas exenciones a la transmisión de pequeñas explotaciones económicas de tipo familiar.

Por último, dentro de este apartado he de referirme al muy deficiente tratamiento que nuestro sistema concede a las «ganancias de capital», un tratamiento aquejado de graves defectos de diseño que las reformas posteriores no han hecho sino empeorar, con negativas consecuencias en términos de asignación ineficiente de recursos, y que se compara bastante mal con el vigente en la mayoría de los países más desarrollados. ¡Y no se diga que esta crítica es dura!

No dispongo de tiempo para examinar con detenimiento este problema en todo su alcance —problema que, de por sí, merecería él solo una conferencia—, por lo que voy a limitarme a transmitir telegráficamente sus puntos cruciales: en primer lugar, tras la consideración de las variaciones patrimoniales como elementos de esa renta comprehensiva y totalitaria, que trata de gravarse en el IRPF, la «innovación» que introduce la reforma de 1985 hace que, por razones una vez más recaudatorias, como antes puse de relieve, las disminuciones patrimoniales realizadas sólo se computen si al mismo tiempo, es decir, en el mismo ejercicio, o en los cinco siguientes, se producen otros incrementos patrimoniales, lo que supone —además de desnaturalizar el tributo y el concepto de renta sintética, que es un ambicioso fundamento— perjudicar comparativamente más a los pequeños propietarios, que tendrán menos oportunidad de compensar las pérdidas en los ejercicios futuros —lo que es contrario a la equidad vertical— amén de complicar de manera extraordinaria la declaración del impuesto a cargo del contribuyente, que casi se convierte en algunos casos en un ejercicio diabólico; en segundo lugar, el gravamen de las plusvalías es una duplicación, por un lado, del que en el ámbito municipal grava, en función hasta ahora de unos baremos arbitrarios que no descuentan la inflación, el incremento del valor de los terrenos, y por otro lado, del impuesto sobre sucesiones, duplicidad ésta que ha forzado al legislador a declarar exentas, aunque el problema no haya quedado resuelto del todo, las «plusvalías del muerto» (figura esperpéntica, donde las haya) puestas de manifiesto por las

transmisiones lucrativas *mortis causa* en favor de las personas incluidas en la unidad familiar; en tercer lugar, nuestro sistema no distingue entre ganancias a corto o largo plazo, lo que significa hacer un flaco servicio a la equidad al tratar del mismo modo una inversión especulativa que, por ejemplo, aquella otra cuyo propósito es únicamente el mantenimiento del patrimonio familiar; por último, el análisis de los efectos económicos de la tramitación de las plusvalías (su falta de neutralidad, su conversión en obstáculos a las fusiones empresariales, que sólo la discrecionalidad administrativa puede salvar, el llamado «efecto cerrojo» y el claro desestímulo a la inversión que supone), unido a la constatación de que España es uno de los países en que soportan una mayor progresividad, nos lleva a postular una reforma urgente y radical de esta materia.

La reforma debería venir de la mano de los sistema comparados, los cuales, pese a ofrecer una gran variedad en punto a la fiscalidad de las ganancias de capital, se orientan por lo general hacia un tratamiento diferenciado y favorable de esta fuente de renta en relación con el resto de los rendimientos obtenidos por el sujeto pasivo. Ello permite tipificar las ganancias de capital en función de la naturaleza de los activos y de los plazos de posesión de los mismos, como paso previo al establecimiento de su respectiva tributación, que va desde la completa exención a la fijación de tipos impositivos generales *ad hoc*, sin que normalmente se entreguen —a diferencia de lo que, en todo caso, sucede en España— en la base imponible del impuesto sobre la renta personal.

### **Las orientaciones básicas de una reforma fiscal para España**

La gravedad de los problemas que aquejan al sistema tributario español, de los que se ha dejado constancia en las páginas precedentes, invitan a reflexionar sobre las orientaciones básicas de la futura reforma del conjunto de nuestra tributación, entendiendo la palabra reforma, como ya anticipé al principio de mi intervención, más en el sentido de ajuste de la estructura fiscal ya existente que en el de introducción de un modelo impositivo radicalmente nuevo, labor esta última que llevaría consigo costes muy elevados en términos de seguridad.

Desde esta perspectiva, paso a relacionar a continuación las líneas de cambio que considero prioritarias.

#### *El futuro de la armonización fiscal comunitaria*

A la vista de los errores de diseño cometidos en 1977 y del poco acierto de nuestras principales «invenciones» en materia tributaria (desde el «polinomio

familiar» a la «plusvalía del muerto», sin olvidar la consideración del patrimonio preexistente como elemento de graduación de la deuda tributaria en el impuesto sobre sucesiones y donaciones), casi es un consuelo pensar que la próxima reforma fiscal no la haremos del todo nosotros, sino que parcialmente nos la harán. Me refiero a la previsible armonización futura de los sistemas fiscales de los países integrantes de la CEE, un objetivo que resulta inseparable de las libertades de circulación de bienes, servicios, capitales y personas que ya sancionó el tratado constitutivo de la CEE y que parece cobrar nuevos bríos con vistas a la consecución del gran mercado o mercado único europeo en 1993.

La verdad es que el proceso de armonización fiscal ha conseguido hasta el momento presente —con la importante excepción del IVA, aunque en este impuesto quede todavía mucho por hacer— unos resultados más bien decepcionantes. La explicación hay que encontrarla no sólo en la restricción que la armonización fiscal impone a la soberanía nacional (en la medida en que el diseño del sistema tributario ha sido siempre, incluso antes del advenimiento del Estado constitucional, una de las funciones básicas de las Cortes o Parlamentos nacionales), sino también en la distinta «cultura fiscal» de cada país, que es a su vez producto de hábitos y preferencias colectivas diversos, de estructuras económicas y sociales dotadas de ciertas particularidades, aún contando con muchos componentes comunes, y de elementos históricos configuradores de modelos tributarios relativamente diferentes. Todo ello sin olvidar que la complejidad técnica de los sistemas fiscales modernos hace *per se* considerablemente difícil esa tarea.

En la actualidad, se encuentran sobre el tapete —es decir, en fase de estudio y discusión—, entre otras, sendas propuestas de la Comisión de julio y agosto de 1987 sobre armonización de las estructuras de los impuestos directos y aproximación de sus tipos impositivos, que constituyen una auténtica innovación en este ámbito. Por lo que hace al IVA, se trataría de cambiar el criterio de gravamen en el país de destino al de origen, con deducción y compensación en aquél; de reducir a dos los tipos impositivos, pudiendo cada país fijar el tipo reducido entre el 4 y 9 por 100, y el normal entre el 14 y el 20 por 100, si bien con plena armonización de los bienes y servicios sujetos a uno y a otro; y finalmente, de establecer un mecanismo de compensación entre las Haciendas Nacionales que permita que las de los países importadores netos se resarzan del correspondiente saldo negativo con cargo al de signo contrario que presentarán las de los países exportadores. A su vez, en cuanto a los impuestos sobre consumos específicos, las propuestas son todavía más rígidas, al pretender el establecimiento de tarifas únicas, expresadas en Ecus, para los productos

sometidos a aquéllos (tabacos, productos petrolíferos, bebidas alcohólicas, cerveza y vino), sin que los países comunitarios puedan gravar por ese concepto a ningún otro. De acuerdo con las estimaciones de la Comisión, el efecto inmediato que tendría en España la aplicación de ambas propuestas, suponiendo constantes las cifras de ventas, sería —¿Cómo no?— una notable elevación de la recaudación actual por impuestos indirectos sobre el consumo.

Las propuestas de referencia reflejan la que, hasta hace poco tiempo, era la estrategia fiscal de la Comisión para el logro del gran mercado intracomunitario: armonizar en primer lugar la fiscalidad indirecta con la esperanza —e incluso la seguridad— de que, tras la liberación completa de los movimientos de capital y del establecimiento y prestación de servicios, especialmente de los financieros, serán los propios Estados los que intentarán aproximar su fiscalidad directa, adaptándola a las nuevas condiciones y circunstancias. Esta estrategia —aunque esté formalmente amparada en el argumento de que las medidas armonizadoras de la imposición directa «no afectan a la libre circulación de bienes en el sentido de que no dan lugar a controles o formalidades en las fronteras»— oculta en realidad una cierta impotencia de la Comisión ante la complejidad de problema y las dificultades que encierra la adopción de dichas medidas.

Sin embargo, las fuertes críticas levantadas por las propuestas ya formuladas sobre reforma del IVA y de los impuestos sobre consumo específicos (y de modo especial la referente al primero, que, además de la oposición del Gobierno británico, ha merecido un juicio muy negativo en los análisis efectuados por destacados medios empresariales y financieros de la Comunidad) y la progresiva conciencia que va tomando la Comisión de la necesidad de evitar o atenuar las distorsiones que la distinta fiscalidad directa sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas de cada país puede crear en el funcionamiento de ese gran mercado liberalizado, al influir de modo relevante en las decisiones de localización de las inversiones y en las condiciones de competitividad de las empresas, han determinado una cierta ralentización del proceso en curso de armonización de los impuestos indirectos y dado algún impulso a la de los directos, en materias como la doble imposición de dividendos, la determinación de la base imponible del impuesto sobre sociedades y, más recientemente, la fiscalidad sobre el ahorro y el control de su aplicación (retenciones en la fuente sobre los distintos activos financieros, obligaciones de colaboración con el Fisco de las entidades financieras ...). Se trata, en cualquier caso, de un camino erizado de problemas, en el que más bien parece que el deseo de las instancias comunitarias es el padre del pensamiento.

Si se paran mientras en los defectos antes denunciados de nuestra imposición directa en punto a esas materias, no cabe duda que la reforma que nos vendrá impuesta por ésta, hoy todavía, difícil vía de la armonización fiscal comunitaria será para bien.

*Lecciones para España de la experiencia internacional  
en materia de reformas tributarias*

Con todo, la política tributaria española tiene todavía un considerable margen de actuación al abordar la reforma fiscal, tarea ésta que —para no tropezar dos veces en la misma piedra— debería desarrollarse de acuerdo con las «tecnologías» tributarias que hoy (no ayer ni anteayer, como sucedió en 1977) dominan el mundo de las ideas e informan las experiencias de reforma tributaria de los países más desarrollados de nuestro entorno.

Vaya por delante que ello no significa reclamar una actitud puramente acomodaticia hacia las tendencias que se observan en el exterior, entre otras razones porque la naturaleza e intensidad de los problemas que padece la economía española abogan por una política tributaria que los tenga muy en cuenta al diseñar el futuro de nuestro sistema impositivo. Pero una cosa es sostener la necesaria autonomía con que debe abordarse en España la reforma fiscal —«nuestra» reforma fiscal— y otra muy distinta ignorar las líneas inspiradoras de las que se están desarrollando en el ámbito internacional, e incluso caminar con osadías en la dirección opuesta, como en tiempos no lejanos tan frecuentemente ha sucedido entre nosotros.

Como resume el profesor Albi, la principal explicación del grado de generalidad que ha alcanzado en el área de la OCDE la tarea reformadora acometida en el ámbito fiscal debe buscarse en la preocupación existente respecto a los graves problemas y deficiencias que se han puesto de manifiesto en el funcionamiento de los sistemas fiscales.

El proceso se inició, como siempre, en el campo del pensamiento y tuvo su primera manifestación en la publicación, a partir de la segunda mitad de los setenta, de toda una serie de informes y trabajos, promovidos en ocasiones por instituciones privadas y la mayor parte de las veces por los propios gobiernos, que ponen de relieve la profunda evolución sufrida por la teoría hacendística en punto al concepto y finalidades de los impuestos y que articulan propuestas concretas de reforma de los sistemas fiscales vigentes, con especial atención a la imposición directa y, dentro de ella, a la que grava la renta, tanto personal como societaria. El *informe Bradford*, publicado en 1977 por el Departamento del Tesoro norteamericano, merece ser recordado,

en este sentido, como el primer eslabón de una larga cadena de aportaciones (*informe O'Brien* en Irlanda, de la Comisión Real noruega de reforma del impuesto sobre la renta, el *Draft white paper* en Australia, el de las comisiones especiales del Comité Fiscal en Japón, o el «Libro Verde» sobre la reforma de la imposición personal en el Reino Unido, por citar los más significativos) que han revolucionado, literalmente, el mundo de la tributación.

Con el transcurso del tiempo, la reforma ha pasado de lo pintado a lo vivo: además de la Ley de reforma impositiva norteamericana al servicio de la «justicia, crecimiento económico y simplificación», firmada por el presidente Reagan el 22 de octubre de 1986 —que constituye hasta el momento presente el más sazonado fruto de este vasto movimiento de renovación de los sistemas impositivos de nuestro tiempo—, en los últimos años se han registrado modificaciones sustanciales en la fiscalidad de todos los países importantes de la OCDE (desde Nueva Zelanda al Reino Unido, pasando por Alemania, Australia y Canadá), especialmente en lo que se refiere al impuesto sobre la renta personal, tendencia a la que parece que van a sumarse en breve plenamente países tan distintos y distantes como Suecia y Japón.

Pero no se trata, contra lo que podría parecer, de una simple moda, sino de un serio intento de aumentar la eficiencia del sistema económico, gravemente lastrada por el «peso muerto» de unos impuestos que en los últimos tiempos no han cesado de crecer. En este sentido, los análisis e investigaciones más recientes sobre los efectos económicos de la imposición sugieren que ésta afecta mucho más de lo que tradicionalmente se había supuesto a la demanda y a la oferta de trabajo, a la oferta de ahorro y a la disponibilidad y destino del capital, con el resultado de reducir en mayor o menor medida la capacidad productiva de la economía, un efecto que se amplía desproporcionadamente cuando el nivel de los tipos impositivos es más elevado y cuando, cualquiera que sea su nivel absoluto, es modificado al alza.

Aunque las conclusiones que se desprenden de estos estudios no son todavía definitivas, han servido de elemento catalizador de las reformas fiscales en marcha, mediante las que, en todo caso, se pretende disminuir los efectos perversos de la imposición —lo que, en la imposición personal sobre la renta, induce a recortar los tipos marginales y el número de escalones o tramos impositivos, aunque se tienda a la ampliación y extensión de la base imponible y se mantengan los niveles de los tipos medios por razones de recaudación, aumentando si fuese necesario la imposición indirecta— y rebajar incluso, al ritmo que permita la necesaria

reducción del gasto público, la carga tributaria total con el fin de aminorar las ineficiencias asignativas de los recursos y contribuir activamente a la expansión económica.

Se consuma de este modo una notable variación en el tradicional orden de prioridades de los objetivos de la imposición. Frente a la primacía en otro tiempo concedida a la equidad, y muy especialmente a la equidad vertical, hoy sin desentenderse en absoluto de este objetivo, se afirma rotundamente la preeminencia del principio de eficiencia económica, lo que empuja a los sistemas fiscales a tratar de lograr la máxima neutralidad posible en el proceso de asignación de los recursos productivos y en la toma por los agentes económicos de las decisiones fundamentales de trabajar, ahorrar e invertir. En otras palabras, de lo que se trata es de que esas decisiones económicas queden liberadas del «bloqueo» que los sistemas fiscales tradicionales —identificando de forma simplista la finalidad redistributiva de los impuestos con escalas de tipos agudamente progresivos— les habían impuesto. Sin olvidar además que de este modo se garantiza mejor el logro de la equidad horizontal o principio de generalidad impositiva, verdadero «talón de Aquiles» de esos sistemas.

Otro valor en alza es el de la simplificación operativa de las estructuras fiscales, principio éste que exige, como subraya el profesor Albi, que «el contribuyente comprenda cuál es la naturaleza de su obligación tributaria, lo cual no es posible con un sistema de diseño complejo, de difícil administración o poco claro en cuanto a la certidumbre de las cuotas tributarias.»

¿Lecciones para España de estas experiencias internacionales? Muchas y muy claras, cuyo enunciado —sin contar las propuestas de reforma que, con base en esas experiencias, he anticipado en páginas precedentes— descubre cuán lejos está nuestro sistema fiscal del actual *status quaestionis* de la imposición en el orden comparado: hay que aminorar la presión fiscal lo que choca abiertamente con los «escandalosos» aumentos que ésta registra en nuestro país año tras año; debe disminuirse el número de los tramos o escalones impositivos y, sobre todo, deben reducirse los tipos marginales más altos del impuesto sobre la renta personal (lo primero se efectuó en parte en la Ley de Presupuestos para 1988, aunque quede todavía mucho por hacer si se comparan nuestros dieciséis tramos actuales con, por ejemplo, los tres de los sistemas norteamericano y canadiense, los seis del británico o los siete del alemán; lo segundo no sólo no se ha hecho, sino que en realidad se ha progresado en el sentido contrario, al suprimirse en la citada Ley de Presupuestos para 1988 la limitación del 46 por 100 de

la base imponible, lo que ha elevado hasta el 56 por 100 el tipo marginal más alto de nuestra escala, en vivo contraste con el 28 por 100 de EE.UU., el 29 por 100 del Canadá, el 40 por 100 del Reino Unido, o incluso el 52 por 100 para la unidad familiar en Alemania); es necesario simplificar nuestro sistema tributario (que se ha hecho, literalmente, ininteligible para la inmensa mayoría de los contribuyentes españoles, los cuales, fundamentalmente por esta causa, reaccionan ante el Fisco con frialdad, cuando no con hostilidad, y casi siempre con desconfianza, incapaces de comprender y, por tanto, de aceptar sus obligaciones tributarias) y, en fin, tantas otras enseñanzas en cuya exposición detallada no puedo entrar sin caer en el riesgo de perturbar el buen orden de esta intervención, necesariamente limitada a los aspectos más generales.

### *Una fiscalidad al servicio de un crecimiento económico equilibrado*

Por último, la reforma fiscal que España necesita debe coadyuvar al mantenimiento —y aún a la potenciación— del crecimiento de nuestra economía, así como a la superación de sus graves problemas estructurales. El año 1988 pasará a la historia como aquél en que se ha consolidado la fase de recuperación que la economía española inició en la segunda mitad de la década de los ochenta, una reactivación que ha permitido, tras más de diez años de aguda crisis, un ritmo elevado (y superior al de los países de nuestro entorno) de crecimiento económico, con positivos resultados (aunque todavía parciales e insuficientes) en la lucha contra el desempleo, que es el objetivo prioritario de nuestra política económica.

Con luces y sombras, los protagonistas de este proceso son la demanda interna, que está aumentando más de lo que lo hace el PIB, y el sector exterior, cuya contribución al crecimiento está resultando negativa, como consecuencia de que el incremento de las importaciones de bienes y servicios supera al de las exportaciones.

La inversión ha sido —y, aunque con menor firmeza, continúa siendo todavía hoy— el componente más dinámico de la demanda interna. Su vigoroso crecimiento ha influido decisivamente en la ampliación y modernización de nuestro aparato productivo, lo que a su vez permite la creación de empleo y la mejora de la competitividad de los productos españoles en los mercados exteriores. De ahí que una exigencia elemental de la política económica en este campo sea velar por la continuidad de los factores que han hecho posible ese despegue de la inversión. De entre ellos destaca, por su importancia, el ahorro nacional privado, tanto empresarial como familiar, que en modo alguno es sustituible a este objeto, de forma prolongada y con

intensidad necesaria, por el préstamo exterior, por lo que su reciente caída debería constituir para nuestras autoridades económicas un motivo de seria preocupación.

Los datos relativos a la evolución de la inversión interna en España prueban que existe una acusada correlación entre el progreso del ahorro empresarial y al aumento de la formación interior bruta de capital. El aumento del ahorro empresarial sólo es posible gracias a la mejora del excedente de explotación de las empresas, lo que a su vez exige —en un marco de relativa estabilidad de precios como el que, en medio de no pocas dificultades, parece que se va consolidando en la economía española— una rigurosa contención de costes, objetivo éste en cuyo logro tanto tiene que hacer la fiscalidad, que a su condición de coste empresarial directo añade su influencia en la evolución de otro de los costes principales, el laboral, y aún su incidencia en un tercero no menos relevante, el financiero. En cuanto al ahorro familiar, parece evidente que su necesario crecimiento exige una política que lo fomente activamente con todo tipo de incentivos (incluyendo, por supuesto los fiscales).

En suma: para que la inversión continúe siendo, como lo ha sido hasta ahora, la palanca fundamental de nuestro crecimiento económico, el sistema tributario debe dispensarle un trato especialmente favorable, extensivo al ahorro empresarial y familiar que hacen posible su financiación. El mecanismo que permita llevar a efecto este objetivo debería evitar las injustificadas discriminaciones que hoy se derivan de los incentivos existentes —y a las que me he referido con anterioridad—, haciendo que el ahorro y la inversión fiscalmente protegidos se asignen libremente de acuerdo con la lógica del mercado y con las exigencias del principio de neutralidad de la imposición.

Por lo que se refiere al sector exterior, el saldo deficitario que en 1988 presentará la balanza corriente —en un proceso de continuado y progresivo deterioro iniciado en 1986— constituye una inquietante señal de alarma ante la que debe reaccionarse con presteza si se quiere evitar que se convierta en un factor limitativo de nuestro crecimiento. El camino a seguir no puede ser más claro: la política económica debe fomentar por todos los medios a su alcance las exportaciones, con el fin de reducir la actual aportación negativa del sector exterior al crecimiento económico hasta trocársela en positiva, equilibrando de este modo un modelo apoyado excesivamente en la demanda interna. Para ello resulta indispensable mejorar la competitividad internacional de nuestra producción, lo que a su vez de nuevo reclama, entre

otras exigencias, el planteamiento del actual ritmo de renovación del equipamiento productivo de nuestra economía y una estrategia de efectiva moderación de costes. Ya me he referido antes al importante papel que la fiscalidad debe desempeñar en el logro de ambos cometidos.

Una observación final debo formular aquí, reiterando una idea que constituye la música de fondo de cuanto antecede: la reforma fiscal que estoy propugnando, en línea con las tendencias hoy predominantes en los sistemas comparados, sería inoportuna, perjudicial e incluso literalmente imposible —dados los perniciosos efectos que en otro caso se derivarían del extraordinario déficit público resultante—, si no se acomete previamente una firme política de contención del gasto público que corrija ese «comportamiento diferencial» del sector público español en este campo, al que me refería al comienzo de mi intervención. Las recientes experiencias puestas en práctica en estos países sobre la llamada «consolidación fiscal» —una estrategia presupuestaria a medio y largo plazo que pretende reducir gradualmente las causas estructurales del déficit público por la vía del recorte del gasto y definir un horizonte claro en cuanto al nivel y a la estructura de los ingresos públicos— demuestran sin lugar a dudas que la contención del gasto público es posible técnicamente. Que además de una necesidad, se convierta en España en una realidad depende, sobre todo, de eso que se ha dado en llamar «voluntad política».

### **A modo de conclusión**

Esta es mi propuesta de reforma con el fin de implantar en España un buen sistema fiscal, lo que en mi criterio significa fundamentalmente no entorpecer, con muchos a malos impuestos, el libre curso de la actividad económica. A fin de cuenta, de lo que se trata es de conseguir no tanto una Hacienda Pública mínima cuando una Hacienda neutral. Una Hacienda Pública que sea capaz de mantener con «las bases de la sociedad» unas relaciones de respeto y no interferencia como las que postulaba, allá por el año 1826, un gran servidor del Estado, don José Canga Argüelles, con cuyas expresivas palabras quiero poner punto final a mi exposición:

«Con grande equivocación se conducen los que creen que la ciencia de la hacienda se reduzca sólo a hallar dinero. El que así procede, no conoce el alcance que las operaciones de ella tienen con los estímulos del interés individual, ni que la ciencia que las regula se ocupa en encontrar el saludable equilibrio que debe haber entre la fuerza pública y las privadas, del cual penden el poder del soberano y la felicidad pública.»

«Las sociedades se han establecido con el fin de asegurar el bienestar de los hombres que las componen. Esto no se logra sin paz y el ejercicio de las virtudes, y sin el goce de las comodidades adquiridas con el trabajo. Todo lo que impida el curso de éste y la creación de las riquezas contribuirá a derramar en los pueblos la miseria, compañera de los vicios y de la ruina de los Estados. Y como los erarios públicos no tienen otros agentes de su opulencia que las deducciones hechas a la masa de los productos del trabajo: de aquí el íntimo enlace de la hacienda con las bases orgánicas de la sociedad. Cuando la índole de los tributos, los reglamentos sancionados para su cobro, los empréstitos y los arbitrios gravan el fondo de la riqueza y extenuan los brazos que la producen, empobrecen los pueblos, relajan la unión de los individuos que componen la sociedad, pervierten la moral e influyen eficazmente en las desgracias públicas con ruina del Estado.»

---

Este trabajo analiza el sistema tributario español vigente a principios de 1989, fecha en la que fue concluido.