

Hacia una reforma de la fiscalidad de la familia en España

Luis Rodríguez Saiz
José A. Parejo Gámir

Universidad Complutense

1. INTRODUCCIÓN

El propósito genérico de nuestra contribución al homenaje al profesor Juan Velarde consiste en analizar las relaciones existentes entre las rentas del trabajo, el ahorro familiar y la fiscalidad, especialmente la derivada del impuesto progresivo sobre la renta de las personas físicas, como vía para, siempre desde la perspectiva española, evaluar el tratamiento fiscal de la familia en la actualidad y proponer determinadas vías para su reforma, en momentos en los que precisamente la nueva ley reguladora de aquel impuesto ha visto retrasar de nuevo su aprobación y, por tanto, su entrada en vigor (hasta 1992).

Para ello, en primer lugar, tras una breve referencia a la evolución reciente de las rentas del trabajo en España, en términos de su participación en la renta nacional, que haremos en esta misma introducción, se analizará la evolución de la presión fiscal y del esfuerzo fiscal en España en comparación con otros países del mundo occidental, para abordar, seguidamente, el candente tema de la relación entre presión fiscal y ahorro familiar, y sugerir ya algunas líneas de reforma de la fiscalidad de la familia en España, tendentes a mejorar los niveles actuales de ahorro.

Por último, analizaremos el problema del tratamiento fiscal de la familia en España en relación a otros países y, de modo particular, el tratamiento fiscal de las rentas del trabajo, a partir de la adaptación de la Ley del IRPF a la sentencia del Tribunal Constitucional de 1989. Este impuesto (IRPF) será objeto de un especial análisis crítico en su situación actual, resaltando sus efectos negativos sobre la distribución de la renta y sobre el ahorro y realizando algunas sugerencias para su proyectada reforma¹.

¹ Esos efectos negativos, entre otros, han vuelto a poner de moda, en los últimos años, la posibilidad incluso de sustituirle por un impuesto progresivo sobre el gasto personal (o com-

Como punto de partida de todo este análisis, según apuntamos antes, conviene tener presente que, de acuerdo con las cifras oficiales publicadas ², la renta familiar disponible ha registrado una fuerte caída en su participación en el total de la Renta Nacional Bruta Disponible a precios de mercado en el periodo 1975-1989, pasando del 76,09 por ciento al 68,83 por ciento (en beneficio del aumento de la correspondiente a las rentas de las empresas y Administraciones Públicas), lo que se ha debido principalmente al aumento de la fiscalidad directa, ya que la renta familiar bruta, antes de impuestos, sólo ha bajado alrededor de 3 puntos porcentuales respecto al PIB en el mismo periodo.

La distribución funcional de esta última, muestra, además, un descenso espectacular de la participación en ella de las rentas salariales de 9.11 puntos porcentuales durante esos mismos años, debido, sobre todo, a la pérdida de empleo asalariado hasta 1985, lo que originó una importante caída en las rentas de trabajo ³.

Esta menor participación de las rentas de trabajo en la renta nacional no constituye, sin embargo, un signo inequívoco de un empeoramiento en la distribución de la renta en España. Como se ha señalado de manera acertada: «Utilizar la participación de las rentas de trabajo en el PIB como indicador de la distribución de la renta está fuera de la realidad... A veces son asalariados las personas que perciben los niveles más altos de renta... El único modelo aséptico es el de la distribución personal de la renta...» ⁴. Aunque este esquema no es bien conocido, por faltar la información de base que se deriva de la encuesta de presupuestos familiares del INE, se han realizado diversas estimaciones que muestran que la distribución personal de la renta no ha empeorado en el periodo 1980-87, si bien sólo ha mejorado ligeramente ⁵.

Sin embargo, no debemos olvidar que las rentas de trabajo que venimos considerando son rentas brutas, antes de impuestos, y que sobre sus perceptores se están produciendo tres efectos negativos claros en los últimos años.

El primero es en el valor real del patrimonio familiar, inferior en los perceptores de rentas de trabajo que en los perceptores de rentas de capital. El alza espectacular en el precio del suelo, la vivienda y otros valores patrimoniales pueden estar produciendo, como señala J. Alcaide ⁶, un proceso de concentración intenso en la distribución de la riqueza, que no se traduce a corto plazo en los esquemas de distribución de la renta, pero que es muy posible que se refleje en el futuro.

plementarle con él). Vid. en este sentido J. A. PAREJO: «Estudio introductorio» a la obra de S. O. LODIN: *Impuesto progresivo sobre el gasto*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983; y J. J. RUBIO: *El impuesto progresivo sobre el gasto: una opción fiscal* (tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense, 1986).

² Sus fuentes son la *Contabilidad Nacional* del INE y los *Informes Anuales del Banco de España*.

³ Para un análisis más detallado de estos temas, vid. J. ALCAIDE: «La distribución de la renta española en la década de los ochenta», *Documentos de Trabajo de la Fundación FIES*, 1989, 38.

⁴ BBV: *Informe económico de 1988*, Madrid, 1989, pp. 70-72.

⁵ J. ALCAIDE: «Política de rentas», *ICE*, diciembre-89/enero-90, pp. 51-58.

HACIA UNA REFORMA DE LA FISCALIDAD DE LA FAMILIA EN ESPAÑA

El segundo es el de las transferencias de renta y riqueza que están produciendo los altos tipos de interés, desde los perceptores de rentas de trabajo, deudores netos a lo largo de una parte importante de su vida activa como consecuencia de la adquisición de bienes de consumo duradero (vivienda, automóviles, etc.), hacia los perceptores de rentas de capital, acreedores netos, y desde éstos al Sector Público vía impuestos.

El tercero es la presión fiscal directa, cuya incidencia sobre las rentas de trabajo es claramente superior a la que se produce sobre otras fuentes de renta gravadas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. A él vamos a dedicar precisamente nuestra atención básica en el resto de este trabajo.

2. PRESIÓN FISCAL Y ESFUERZO FISCAL EN ESPAÑA Y EN EL CONJUNTO DE LA CE

Según hemos dicho anteriormente, el retroceso de la renta familiar disponible en su participación en la renta nacional es consecuencia, sobre todo, del aumento de la fiscalidad durante el periodo considerado, muy especialmente de la fiscalidad directa, que es la que de forma más inmediata gravita sobre las rentas familiares. Se trata ahora de realizar un breve análisis de la evolución experimentada por la presión fiscal en España en el periodo 1975-89 y extraer algunas conclusiones respecto a su incidencia en los niveles de ahorro familiar.

CUADRO 1. *Déficit público y presión fiscal en España (en porcentajes del PIB)*

	1975	1980	1985	1987	1988	1989
Déficit Público	-0.1	2.6	7.0	3.9	3.4	2.7
Presión Fiscal	21.4	26.9	31.3	33.6	33.7	35.0
Presión Fiscal directa	5.5	8.7	10.7	12.9	13.2	15.0

$$\text{Presión Fiscal} = \frac{\text{Ingresos} + \text{cotizaciones sociales}}{\text{PIB a precios de mercado}}$$

$$\text{Presión Fiscal directa} = \frac{\text{Impuesto s/renta y patrimonio}}{\text{Renta familiar bruta}}$$

FUENTES: Banco de España y elaboración propia.

En el cuadro 1 recogemos para ello la evolución del déficit público, de la presión fiscal y de la presión fiscal directa en nuestro país, medidos en relación al PIB a precios de mercado. Las cifras muestran, con toda elocuencia, el espectacular crecimiento experimentado por la presión fiscal en España, que alcanza ya el 35 por ciento del PIB en 1989, alzándose voces de alarma entre los expertos, e incluso en el seno del Gobierno, en contra de ese crecimiento, que atenta grave y desfavorablemente contra diversos objetivos económicos y sociales de la política económica.

Pero, con ser importante dicha presión fiscal, lo es más si consideramos su incremento de 13.6 puntos porcentuales respecto al PIB en el periodo que venimos considerando, 1975-89. La referencia a 1975 como año de partida coincide con el comienzo de la crisis económica y también con el último año sin déficit público ⁷, pues a partir de entonces el crecimiento acelerado del gasto público origina un déficit cada vez mayor de las Administraciones Públicas, que llega a representar en 1985 un 7 por ciento del PIB, todo ello a pesar del crecimiento también acelerado de los ingresos públicos y por tanto de la presión fiscal, especialmente la presión fiscal directa, puesto que los gastos públicos apenas moderan su tendencia en términos de participación en el Producto Interior Bruto.

Y es, en efecto, la presión fiscal directa la que experimenta un incremento mayor desde 1985, pues pasa del 10.7 al 15 por ciento de la renta familiar bruta, como consecuencia principalmente de los aumentos experimentados en los últimos años en la recaudación del IRPF, un impuesto cuya falta de equidad y cuyos efectos negativos sobre el ahorro de las familias y sobre las rentas de trabajo hacen urgente su reforma, siendo ya un clamor las opiniones en contra de su situación actual y también la polémica levantada respecto a los principales aspectos de su necesaria transformación ⁸.

Por otra parte, la comparación de la presión fiscal a nivel internacional resulta a estos efectos muy significativa, sobre todo en relación al resto de los países miembros de la CE. El cuadro 2 nos muestra precisamente algunos datos relevantes que nos permiten llevarla a cabo. Destaca en él, en primer lugar, que el crecimiento experimentado por la presión fiscal en España en el periodo considerado es superior al de cualquier otro país comunitario, con lo que, si bien el nuestro aparece en los últimos lugares de la tabla por su presión fiscal, su rápido incremento resulta especialmente negativo si se debe, sobre todo, como es el caso, a los aumentos experimentados en la recaudación por el IRPF, un impuesto cuya mayor incidencia se produce sobre las rentas de trabajo dependiente, las más controladas por los servicios de la Hacienda Pública ⁹.

⁷ J. ALCAIDE: «La distribución de la renta...», *op. cit.*

⁸ Para un análisis detallado del déficit público y su evolución durante los años de la crisis económica, *vid.* L. RODRÍGUEZ SAIZ y J. A. PAREJO: «Déficit público, crisis económica y política monetaria», *Hacienda Pública Española*, 1984, 88.

⁹ En esta misma línea de opinión se encuentran la mayoría de los informes elaborados por organismos internacionales y por servicios de estudios públicos y privados, de cuyas opiniones y datos más representativos pretendemos hacernos eco en este trabajo.

¹⁰ Por otra parte, el esfuerzo fiscal (medido por el cociente entre la presión fiscal y el PIB por habitante) para el año 1987, que para muchos autores refleja mejor que la presión fiscal el

HACIA UNA REFORMA DE LA FISCALIDAD DE LA FAMILIA EN ESPAÑA

Nos muestran también esas cifras, en segundo lugar, una tendencia totalmente opuesta en España (e Italia) a la del resto de los países comunitarios y a la de la Comunidad en su conjunto que, en los últimos años, están haciendo un notable esfuerzo reductor de la fiscalidad.

Pero, además, ese aumento de presión fiscal viene acompañado e influido por el crecimiento que en nuestro país se ha producido en los últimos años en los tipos máximos del IRPF, que pasan del 46 al 56 por ciento entre 1986 y 1988-90, mientras que en el resto de los países la evolución ha sido la contraria, con reducciones notables, en algunos casos de entre 8 y 13 puntos (Francia, Italia y Grecia), de 17 puntos en Bélgica y de hasta 20 puntos en el Reino Unido, cuyo tipo máximo de gravamen en el citado impuesto desciende del 60 al 40 por ciento.

CUADRO 2. *Presión fiscal y esfuerzo fiscal en la CE (en porcentajes del PIB)*

Países	Presión Fiscal					Esfuerzo Fiscal
	1985	1986	1987	1988	1989	1987
Bélgica	44.99	44.37	44.77	43.53	42.67	0.364
Dinamarca	49.80	51.73	52.63	52.79	51.51	0.300
RFA	42.30	41.69	41.73	41.41	41.70	0.273
Grecia	32.22	33.72	35.08	33.57	32.51	0.940
España	30.99	31.48	33.37	33.39	35.02	0.524
Francia	45.20	44.64	45.24	44.61	44.56	0.333
Irlanda	41.98	42.32	42.15	44.49	42.42	0.570
Italia	35.48	36.00	36.72	37.48	38.52	0.315
Holanda	45.11	45.56	47.89	47.74	45.96	0.384
Reino Unido	37.30	37.05	36.39	36.17	35.98	0.368
Media CE	40.54	40.86	41.60	41.52	41.08	

FUENTE: *Perspectives économiques* de l'OCDE y *Cuentas Económicas de las Administraciones Públicas* para España.

3. LOS EFECTOS DE LA FISCALIDAD SOBRE EL AHORRO

Según decíamos anteriormente, el incremento de la presión fiscal en España está produciendo efectos negativos sobre el nivel de ahorro de las fami-

efecto final de la fiscalidad sobre la renta, muestra a España como uno de los países comunitarios, tras Portugal, Grecia e Irlanda, que realizan un mayor esfuerzo fiscal. Vid. H. J. FRANK: «Measuring State Tax Burdens», *National Tax Journal*, 1959, junio, pp. 179-185.

lias. Es ésta una afirmación sobre la que, en los dos últimos años, se han con- citado una serie completa de argumentaciones que la avalan y también, por qué no decirlo, algunas opiniones en contra, que convierten el tema en objeto de una polémica no trivial ante la reforma en curso del sistema impositivo español.

En efecto, según se señala en un reciente y documentado informe ¹⁰: «Uno de los hechos más preocupantes del proceso de recuperación de la economía española y de su viabilidad futura es la caída, entre 2 y 3 puntos porcentuales de su participación en el PIB, del ahorro familiar, lo que ha provocado, con el crecimiento del gasto de inversión y la insatisfactoria compensación del ahorro de los restantes agentes de la economía, la subida de los tipos de interés y el endeudamiento con el exterior para obtener el ahorro necesario del resto del mundo.» Señalando seguidamente la necesidad de diseñar una política económica que no perjudique el ahorro privado, teniendo en cuenta para ello las variables asociadas al descenso del ahorro familiar y señalando como tales la inflación, que reduce el rendimiento real neto del ahorro, y los aumentos de la presión fiscal directa que produce una caída en el nivel de ahorro familiar. En este mismo sentido, el último *Informe Anual del Banco de España*, tras señalar el modesto crecimiento registrado en el ahorro nacional en la fase de recuperación económica 1986-1989, muy por debajo del aumento de la inversión y sus necesidades de financiación (lo que ha originado una cuenta de capital negativa con el resto del mundo), explica que se debe al crecimiento del de las Administraciones Públicas, que «ha descansado sobre un aumento espectacular de los ingresos lo que, a su vez, ha tenido un efecto negativo sobre el ahorro del sector de las familias y empresas» ¹¹, lo que evidencia, en palabras de nuestro banco central, la existencia de una relación directa entre aumento de la presión fiscal y descenso del ahorro familiar.

De una forma mucho más explícita y documentada, en un reciente trabajo, el profesor J. L. Raymond, respecto ¹² al ahorro de las familias, considera ¹³ que su caída en la última década está relacionada, en primer lugar, con la recuperación económica tras la crisis de los setenta, que al mejorar las expectativas de renta futura (renta permanente) provoca un incremento del consumo y por tanto un descenso en los niveles de ahorro de las familias. En segundo lugar considera que, junto a esta mejora en las expectativas, se ha producido también un efecto riqueza (la elevación de los precios de la vivienda y de las acciones en el mercado bursátil se señalan como posibles causas de caída del ahorro). En tercer lugar, la ampliación y extensión de los programas sociales de los Gobiernos (Seguridad Social, sanidad, educación) hacen menos necesario el ahorro como forma de estar prevenido ante la aparición de gastos futu-

¹⁰ Vid. E. FUENTES QUINTANA, et. al.: *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española*. Madrid, junio de 1990 (texto mecanografiado).

¹¹ *Informe Anual del Banco de España 1989*, Madrid, 1990, p. 71.

¹² Vid. J. L. RAYMOND: «La caída del ahorro en los países de la OCDE», *Papeles de Economía*, 41: 127-139.

¹³ Vid. también OCDE: *Saving trends and behaviour in OCDE countries*. Documento de Trabajo n.º 67, París, 1989.

ros, si bien no deja de señalar cómo la insatisfacción por la calidad de esos servicios está produciendo un incremento del ahorro vía instituciones privadas de ahorro (seguros y planes de pensiones, fundamentalmente). Un cuarto factor que señala como probable impulsor del descenso en la tasa de ahorro familiar es el envejecimiento de la población, que reduce la propensión al ahorro de acuerdo con el modelo de ciclo vital. Finalmente, aunque no por ello menos importante, el incremento de los tipos de interés nominales, al que ya nos referimos en la introducción de este trabajo.

Respecto al comportamiento del ahorro en España, continúa el citado trabajo ¹⁴ destacando el espectacular deterioro de las tasas de ahorro nacional en relación al PIB durante la década de los ochenta (con una caída de 4.7 puntos porcentuales en el periodo 1981-1988 respecto al de 1970-1980) a consecuencia del descenso del ahorro público, por efecto de la crisis económica y la explosión de las demandas sociales, y del ahorro de las familias.

El descenso del ahorro de las familias se ha producido a la vez que se incrementaba el gasto público y la fiscalidad, especialmente la directa, que sirviendo de base a la rápida expansión del sector público y, en los últimos años incluso a la reducción del déficit, puede haber originado un descenso del ahorro familiar. Raymond, comparando la evolución seguida por la tasa de ahorro y por la presión fiscal directa en el periodo 1970-1988, observa la existencia de una fuerte correlación inversa entre dichas variables, aduciendo tres razones como explicativas de dicho fenómeno:

- *Primera:* La progresividad del Impuesto sobre la Renta, que recae sobre rentas de trabajo relativamente elevadas y por tanto con incapacidad para ahorrar. Al ser estas rentas las más controladas fiscalmente, el objetivo de redistribución equitativa que persigue la progresividad se ve contrarrestado por la falta de equidad horizontal que produce el hecho de que rentas iguales reciban un trato diferente según su origen.
- *Segunda:* La desaparición de algunos incentivos fiscales al ahorro en la normativa de los últimos años, lo que ha producido un importante descenso en la rentabilidad neta del ahorro, con lo que los incentivos para ahorrar prácticamente desaparecen; y este efecto se ve acentuado cuando las rentas proceden de manera principal del trabajo dependiente, como veremos en el próximo epígrafe.
- *Tercera:* Los rápidos incrementos de fiscalidad, como los acontecidos en España en los últimos años, podrían haber sido interpretados por los ahorradores como un fenómeno atípico en la evolución de dicha fiscalidad, no provocando, pues, modificaciones en sus hábitos de consumo y financiando, por tanto, esos mayores impuestos con detracción del ahorro ¹⁵.

¹⁴ J. L. RAYMOND: «La caída del ahorro...», *op. cit.*

¹⁵ Con independencia de la fiscalidad, Raymond considera otros dos factores como posibles causantes de la caída en la tasa de ahorro de las familias. En primer lugar, la reposición de bienes de consumo duradero en la fase de recuperación económica, tras un aplazamiento de di-

Haciéndose eco de las conclusiones de este trabajo y de otros publicados en el mismo número de *Papeles de Economía Española*, el editorial de la citada revista ¹⁶ afirma de forma concluyente que: «Ni la caída del ahorro familiar ni el endeudamiento de los hogares constituyen comportamientos irracionales. Son, por el contrario, una respuesta racional a las dos premisas sentadas por la política económica: la inflación, a la que no han logrado dominar las medidas aplicadas hasta hoy, y el tratamiento con el que la tributación directa somete al ahorro y a las inversiones del país. Las investigaciones que se han realizado prueban que si a los rendimientos que el ahorro puede obtener se le descuentan la inflación y los impuestos que sobre ellos recaen, lo que al ahorrador nacional le queda es una renta negativa... No puede extrañar, por tanto, que el ahorro familiar se haya desplomado al aumentar, de la forma acelerada en que lo han hecho, estos tributos.»

Esta concluyente afirmación sirve de punto de partida a un controvertido artículo de I. López ¹⁷, en el que su autora se apoya, para rebatir las anteriores consideraciones acerca de la influencia de la presión fiscal sobre el ahorro familiar, en tres argumentos: El primero, los problemas de medición del ahorro de las familias que, a su juicio, permiten otorgar una escasa confianza a los datos que se manejan para describir este comportamiento ahorrador. En segundo lugar, la incidencia de otros factores que han explicado la caída del ahorro familiar a nivel internacional, que se han dado también en España y que no han sido suficientemente considerados por los estudios empíricos realizados para nuestra economía. En tercer lugar, y como una crítica directa, tanto a un trabajo aparecido en el *Boletín Económico* del Banco de España ¹⁸, como al de J. L. Raymond, al que nos hemos referido ampliamente, al afirmar que «las recientes investigaciones realizadas sobre la incidencia de la fiscalidad en el nivel de ahorro son escasas y poco reveladoras», y concluir que, «en definitiva, la única afirmación prudente que puede realizarse a partir de estos trabajos es que el aumento de la fiscalidad directa puede haber incidido en la tasa de ahorro de las familias y puede que no». Afirmación que constituye una tautología y que no permite la extracción de ningún tipo de conclusiones, pero que contribuye a la fuerte polémica existente sobre los proyectos de la reforma fiscal.

chas compras durante la crisis. En segundo lugar, la hipótesis de incremento de la renta permanente o renta esperada, a la que anteriormente hemos aludido, como posible causa del descenso del ahorro, si bien esto se encuentra en contradicción en España con el comportamiento observado a partir de la primera crisis del petróleo, por lo que el autor se inclina por la hipótesis de la fiscalidad como mejor explicativa del descenso de la tasa de ahorro familiar, junto al citado fenómeno de reposición de bienes de consumo duradero. *Vid.* también su trabajo previo, «Fiscalidad y ahorro», *Papeles de Economía Española*, 1988, 37: 520-523.

¹⁶ *Papeles de Economía Española*, 1989, 41: XXIX.

¹⁷ «La fiscalidad y el nivel de ahorro familiar en España», *Cuadernos de Actualidad*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1990, 2: 24-36.

¹⁸ Se trata del trabajo de E. FERNÁNDEZ y J. SAA, «Evolución reciente de los tipos de interés netos de impuestos en los países industrializados. Comparación con España», *Boletín Económico* del Banco de España, 1989, diciembre.

Más matizadas resultan otras opiniones al respecto, como, por ejemplo, la de C. Herrera ¹⁹, quien señala: «El IRPF afecta al ahorro por dos vías. En primer lugar, al reducir la renta disponible de las economías domésticas reduce tanto su consumo como su ahorro. Por otra parte, al estar gravadas las rentas procedentes del capital, afecta a la retribución neta percibida por el ahorrador o, en otros términos, al tipo de interés neto de impuestos.» ²⁰

En conclusión, por nuestra parte, y para no extendernos más en un tema que todavía está siendo objeto de una dura controversia, consideramos que los argumentos a favor de la incidencia del aumento de la presión fiscal directa sobre el ahorro familiar son, por ahora, de mucho mayor peso que los contrarios, lo que nos conduce inevitablemente a reclamar, por este motivo y por los que seguidamente analizaremos, una urgente y profunda reforma de nuestra fiscalidad y muy especialmente del IRPF.

4. LA NECESARIA REFORMA DEL ACTUAL IRPF

Entramos finalmente en la fase más intensa de nuestra exposición para referirnos, ya concretamente, a la forma en que nuestra imposición directa afecta a las rentas de trabajo y para sugerir algunas líneas reformadoras en busca de una mayor equidad y de un acercamiento a las tendencias seguidas por los principales países comunitarios, con el objetivo puesto en la futura armonización fiscal.

Es la reforma en profundidad de nuestro IRPF, en el contexto de la proyectada reforma fiscal, la que suscita en los momentos actuales una mayor polémica, que se debate entre las necesidades recaudatorias de los Presupuestos del Gobierno y la urgencia de buscar una mayor equidad en el reparto de la carga tributaria y un mejor tratamiento fiscal de la familia, en cumplimiento de los mandatos constitucionales. Polémica que enfrenta, en estos momentos, la postura de nuestras autoridades con la mantenida por los principales expertos del país en materia tributaria, juristas y economistas.

Nuestro actual Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), como es sabido, es heredado de la reforma fiscal realizada a partir de los denominados Pactos de la Moncloa, que inicia su andadura en 1978, y que, tras sufrir algunas modificaciones a raíz de la Ley de Reforma Parcial del IRPF de 1985, entra en una situación de precariedad que se manifiesta finalmente en la sentencia de 20 de febrero de 1989 del Tribunal Constitucional, declarando la

¹⁹ C. HERRERA: «La fiscalidad y el ahorro familiar». *Cuadernos de Actualidad*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales, 1990. I: 11-15.

²⁰ Vid. también la opinión matizada de A. ZABALZA, en su trabajo «Las líneas básicas de la política fiscal para el futuro inmediato», pp. 3-10 de la misma revista *Cuadernos de Actualidad* del IEF, así como las recogidas en el n.º 44, de julio de 1990, de la revista *Economistas*, monográfico sobre la «Reforma de la imposición sobre la renta y el patrimonio».

inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la Ley relativos a la tributación conjunta, lo que fuerza a nuestras autoridades económicas a promulgar la controvertida e insatisfactoria Ley 20/1989 de Adaptación del IRPF y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio; Ley esta última que nació para cubrir los periodos impositivos de 1988 y 1989, pero que se ha visto prorrogada a los de 1990 y 1991, con ciertas modificaciones, debido a la tardanza en la aparición de la esperada y más definitiva reforma.

Esta reforma tributaria, debido a un conjunto de circunstancias relacionadas con las crisis económicas, con el cambio del modelo de Estado que da lugar a la aparición de nuevas Haciendas Territoriales y con la ruptura del consenso entre los interlocutores políticos y sociales acerca del modelo fiscal deseable, muy pronto (a partir de 1982) empezó a mostrar claros síntomas de agotamiento, según señalan acertadamente M. Cruz y D. Carbajo ²¹, síntomas que se manifiestan en: «La pérdida de capacidad recaudatoria, precisamente en los momentos de fuerte crecimiento del gasto público; la recuperación de los volúmenes de fraude fiscal; la incapacidad para concluir la estructura tributaria diseñada en la reforma y, finalmente, la injusta distribución de la carga fiscal que recaía, esencialmente, sobre las rentas de trabajo.»

Pero dentro de este conjunto de críticas que cabe hacer de un sistema tributario, hoy claramente obsoleto, es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas el que merece mayor número de observaciones negativas, el que de una forma más grave y falta de equidad afecta a las rentas de trabajo y el que con más urgencia precisa ser reformado. Los aspectos más controvertidos del citado impuesto y que han sido objeto de las peores críticas por parte de los expertos son los cuatro siguientes, de acuerdo con la magnífica exposición del profesor Fuentes Quintana ²².

Primera: Los elevados tipos de gravamen y la complejidad de las tarifas que afectan a los tres objetivos esenciales que debe cumplir todo impuesto: simplicidad, eficiencia y equidad. Una tarifa elevada y excesivamente progresiva, a partir de tramos de renta relativamente bajos, provoca claros desincentivos sobre el trabajo por efecto de la acumulación de rentas, especialmente si no se aplica un sistema de división de la renta familiar. También, en el caso español, estos altos tipos parecen haber provocado, debido a su rápido crecimiento unido al mantenimiento de altas tasas de inflación, claros desincentivos sobre el ahorro de las familias, tal como hemos visto extensamente en el epígrafe anterior.

Pero, además, tanto los elevados tipos de gravamen como la progresividad excesiva actúan sobre los contribuyentes desmotivándoles en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, buscando todas las vías que ofrece la complejidad del impuesto para eludir su pago y llevando a desalentadoras si-

²¹ M. CRUZ y D. CARBAJO: «La reforma fiscal española diez años después (1978-1988): balance y perspectivas», *Hacienda Pública Española*, 1988, mayo-junio, 113: 3-18.

²² E. FUENTES QUINTANA: «La imposición de los años 90», *Revista de Economía*, Madrid, 1990, 5: 9-19.

tuciones de fraude fiscal por parte de aquellos que tienen posibilidades de practicar dicha elusión. De este modo, la progresividad es sólo formal y no real, ya que se aplica sólo a algunas rentas, aquellas que, como las procedentes del trabajo dependiente, son mejor conocidas y controladas por la Administración ²³.

Por otra parte, esta situación se traduce en una falta de conciencia fiscal entre los contribuyentes españoles, que se refleja con toda claridad en el trabajo realizado por Francisco Alvira y José García López sobre la base de diversas encuestas. Entre las principales conclusiones extraídas por estos autores destacan las siguientes: Ha desaparecido la idea de que la presión tributaria española es débil; mientras en 1975 los impuestos se consideraban bajos o normales, en 1985 se piensa que son fuertes o muy fuertes y que seguirán aumentando. El reparto de los impuestos no responde a criterios de justicia fiscal (así opinan el 74 por ciento de los entrevistados en 1986). Una amplia mayoría (también el 74 por ciento) cree que muchos contribuyentes no pagan los impuestos debidos, siendo, en opinión de los encuestados, los grandes empresarios, los políticos, los profesionales y los artistas y deportistas los que más defraudan; y los empleados, pequeños comerciantes, agricultores y obreros los que menos lo hacen. Los impuestos, y particularmente el IRPF, tienen escasa transparencia, lo que dificulta la realización correcta de las declaraciones. El balance que se extrae al comparar el sacrificio personal que el pago de impuestos comporta con el beneficio de los bienes y servicios públicos recibidos es claramente negativo. Y, finalmente, se estima que el Estado no administra correctamente los recursos públicos ²⁴.

La conclusión es que la reducción del fraude y el aumento del consenso social respecto al pago de impuestos constituyen dos tareas prioritarias de la reforma fiscal, y que el aumento de la equidad y la transparencia y el control de la carga fiscal excesiva que recae sobre algunos contribuyentes son requisitos muy necesarios para el logro de esos objetivos.

Segunda: La inflación introduce en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas importantes distorsiones, que no han sido consideradas más que de forma muy limitada en las sucesivas modificaciones de las tarifas y de los tramos que se aplican. Ello produce una alteración arbitraria de la carga tributaria al provocar aumentos reales de la capacidad de pago. A este fenómeno

²³ Los datos del informe sobre el fraude fiscal del Instituto de Estudios Fiscales ponen claramente de manifiesto la gran preponderancia de los rendimientos del trabajo en el total de los declarantes en el IRPF, así como los mucho mayores niveles de cumplimiento estimado en ellos, respecto a los demás tipos de rendimientos. Vid. también V. EDO: «El fraude fiscal en el IRPF en España», *Papeles de Economía Española*, 1989, 41: 48-49.

²⁴ F. ALVIRA y J. GARCÍA LÓPEZ: «Los españoles y la fiscalidad: La pérdida de la ilusión financiera», *Papeles de Economía Española*, 1987, 30-31: 90-103. En un trabajo posterior («El gasto público y la sociedad española», publicado en el n.º 37 de 1988 de la misma revista, pp. 56-77), concluyen de forma similar en que, para los españoles, el gasto público es muy alto, rechazan el aumento de los impuestos y el déficit público, los servicios públicos se deterioran, etc.

se le denomina rémora inflacionaria²⁵ y actúa por dos vías: la progresividad nominal de la tarifa y la existencia de deducciones y exenciones de cuantía monetaria fija que pierden valor real con la inflación. Para evitar esta rémora habría sido necesario, al igual que se ha hecho en la mayor parte de los países de la OCDE en los últimos años, modificar las tarifas y también las deducciones y exenciones para corregir ese exceso inflacionario. En España esta corrección se ha realizado en muy pequeña medida.

Tercera: Al considerar a la familia como unidad contribuyente, la acumulación de rentas del matrimonio ha producido claros aumentos en la presión fiscal de las familias españolas en relación a las personas solteras o unidas sin vinculación matrimonial. Esta situación fue corregida en parte en la reforma de 1985, a través de la deducción polinómica, pero ésta no resolvió con carácter general el problema, lo que dio origen a la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989 declarando la inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos de la Ley del IRPF referentes a la tributación conjunta. La sentencia se apoya en la incompatibilidad de la declaración conjunta y obligatoria del matrimonio con el principio de igualdad y con el derecho a la intimidad protegidos en la Constitución. Se admite la declaración conjunta exclusivamente como instrumento técnico, siempre que no modifique, incrementándola, la carga que correspondería a cada individuo según su capacidad económica. Sin embargo, sí se permite que la reduzca, dada la obligación de protección a la familia que impone asimismo la Constitución. «Debe entenderse, asimismo, que han de evitarse los perjuicios de las familias con un único ganador de renta, frente a la alternativa de la declaración separada, sobre todo en el caso, muy extendido en España, de la existencia del régimen matrimonial de gananciales.»²⁶

La solución dada por el Gobierno al problema planteado por esta sentencia del Tribunal Constitucional ha sido, como se sabe, establecer, a través de la Ley 20/1989, un régimen transitorio para los ejercicios impositivos 1988 y 1989, que ha debido ser prorrogado después, con ciertas modificaciones, a los de 1990 y 1991. En el nuevo sistema se mantiene la tributación conjunta, pero se permite la tributación individual como opción del contribuyente. Pero en tanto que las rentas de capital y las variaciones patrimoniales pueden dividirse, atribuyéndose fiscalmente por mitad a cada cónyuge (en régimen de gananciales, se entiende), las rentas de trabajo no pueden dividirse y se atribuyen íntegramente a su perceptor.

Evidentemente, esta nueva normativa transitoria ha vuelto a ser objeto de numerosas críticas, ya que discrimina en contra de las familias con un único ganador de renta, frente a las que obtendrían la misma renta sumando las de los dos cónyuges. Este hecho resulta de especial gravedad, si, como es el

²⁵ Vid. E. FUENTES QUINTANA: «La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública Española», *cit.*

²⁶ Vid. E. FUENTES QUINTANA: «La imposición de los años 90», *cit.*, p. 16. Vid. también D. CARBAJO: «La familia en el nuevo IRPF», *Economistas*, 1990, julio, 44: 40-47.

caso, esa discriminación se produce en contra de los perceptores de rentas de trabajo, que no pueden dividirse, y a favor de los perceptores de rentas de capital, que sí pueden hacerlo. A título de ejemplo, un matrimonio con un solo perceptor, cuyos ingresos procedieran únicamente de rentas de trabajo y que obtuviera unos ingresos anuales de diez millones de pesetas, pagaría a Hacienda por el IRPF unas 880.000 pesetas más que otro matrimonio que obtuviera sus ingresos anuales exclusivamente de rentas de capital, ya que en el primero el tipo medio de gravamen se situaría alrededor del 37.7 por ciento, mientras que en el segundo sería del 26.8 por ciento, al quedar su base imponible reducida a la mitad ²⁷.

Por otra parte, como señala acertadamente Emilio Albi ²⁸: «La lógica del Tribunal Constitucional está claramente en línea con lo observado en la comparación internacional, *circunstancia que, al parecer, no se ha tenido en cuenta en la Ley 20/89*. Las técnicas que nos muestra el derecho comparado (por ejemplo la del "splitting" o la del "quotient familial") ayudan a asegurar una tributación *per capita* de los cónyuges que no exceda (e incluso quede por debajo) de la que les correspondería de no haber contraído matrimonio, eliminando perjuicios a las familias con un único ganador de rentas, frente a la simple declaración separada y ofreciendo una protección fiscal a la familia, *como exige nuestra Constitución*.» A esta fórmula parece oponerse la Administración por sus efectos sobre la caída de la recaudación, argumento poderoso, pero que al atentar a la equidad, sólo se defiende desde la perspectiva que da el poder, pero no desde la que da la razón.

Cuarta: Las consecuencias que sobre la caída del ahorro familiar han tenido los aumentos de la presión fiscal y la progresividad real en España, pueden verse agravadas si, como consecuencia de la libertad del movimiento de capitales entre países, que se producirá con la integración plena de España en la CE, o quizá antes, se produce una descolocación del ahorro, esto es, la situación por la que nuestro ahorro emigrará hacia otros países con un trato fiscal más favorable, en tanto que el ahorro exterior dejará de acudir a nuestra economía. Ello obligará a reformar nuestra imposición sobre la renta, ajustando también la imposición sobre el ahorro a la de los restantes países de la CE, si bien de los estudios realizados tampoco se deduce la existencia de una normativa homogénea, lo que está aconsejando, y forzará sin duda, a realizar

²⁷ No olvidemos, por otra parte, que si en el primer matrimonio se produjera una separación legal y el cónyuge ganador de rentas de trabajo debiera satisfacer anualmente por alimentos, en virtud de sentencia judicial, la mitad de sus ingresos, la base imponible de cada cónyuge sería la mitad que la del matrimonio, lo que discrimina claramente en contra de la familia.

²⁸ E. ALBI: «España y las corrientes reformadoras de la fiscalidad», *Papeles de Economía Española*, 1989, 41: 54-72. El «splitting» implica dividir por dos la renta de la familia, aplicar al cociente la tabla de tipos impositivos y multiplicar por dos la cuota resultante. En el «quotient familial», la base imponible se divide por un número que refleja la situación familiar en función del número de hijos. El sistema más progresista en materia de protección a la familia es el francés, donde desde hace años existe preocupación por la caída de la tasa de natalidad. No olvidemos que los más recientes estudios ponen de manifiesto que la tasa de natalidad española, junto a la italiana, son en estos momentos las más bajas de la CE.

pronto la armonización fiscal comunitaria, para que esa beneficiosa liberalización no se traduzca en distorsiones sobre la asignación de los recursos de capital ²⁹.

* * *

Hasta aquí un conjunto de aspectos críticos de nuestra actual fiscalidad sobre la familia, que se traducen en una serie de recomendaciones sobre lo que ha de ser en el futuro inmediato. En la misma línea se han desarrollado diversos estudios y sugerencias de los expertos, que han surgido como respuesta a la encuesta sobre la reforma del IRPF realizada por nuestras autoridades económicas ³⁰. Esperamos que el acierto que supone la consulta realizada no se traduzca en el desacierto de ignorar las respuestas a la misma, al tener en cuenta sólo aspectos recaudatorios a corto plazo. Las conclusiones del *Libro Blanco* sobre la reforma fiscal no son muy esperanzadoras al respecto, ni tampoco la postura de nuestras autoridades en la tramitación parlamentaria de la legislación que pretende llevarla a cabo, pero el debate está abierto y confiamos en que dará sus frutos en la próxima Ley ³¹.

²⁹ *Vid.*, para un análisis más detenido, el número monográfico de *Hacienda Pública Española*, 1990, 1., sobre «La política fiscal en España ante la libre circulación de capitales».

³⁰ Entre ellas cabe mencionar, además de la ya citada del profesor Fuentes Quintana, junto con otros profesores de Hacienda Pública, la del Consejo General de Economistas de España, la del Instituto de Estudios Económicos y la de la Cámara de Comercio e Industria de Madrid.

³¹ Finalizada la redacción de este texto y después de su envío para impresión, ha sido aprobada y promulgada la *Ley de 6 de junio de 1991* del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En ella siguen sin resolverse algunos de los problemas que hemos señalado, y no ha desaparecido el trato discriminatorio contra las familias con un único preceptor de rentas de trabajo. Por ésta y otras razones la Ley ha sido recurrida, ante el Tribunal Constitucional, por el principal Partido de la Oposición, lo que nos lleva a seguir en una situación de inseguridad jurídica hasta que los recursos no sean resueltos.