

EL SESGO DIFERENTE DEL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

Por Cristóbal Montoro Romero

Este año debe ser el de la reforma del sistema fiscal español. Argumentos muy poderosos hacen que el cambio de nuestro sistema impositivo constituya una necesidad apremiante. En primer lugar, los numerosos errores acumulados por el régimen tributario vigente hacen inviable su continuidad. Son errores que conciernen tanto a la distribución de la renta como a la asignación de recursos y a la estabilidad del crecimiento económico. En segundo lugar, resulta demasiado arriesgado ignorar las tendencias de reforma tributaria que desde hace más de tres lustros dominan la escena internacional. Por último, hay que superar la inseguridad jurídica que afecta al campo tributario, fruto de unos gravámenes sometidos a permanentes vaivenes normativos, que a su vez son causa de una marcada incertidumbre económica.

Pero la hora del reproche ya ha pasado. Las críticas al sistema impositivo ya han sido suficientemente expuestas por la práctica totalidad de los estudiosos y expertos en la materia. Es éste el momento de reflexionar sobre el futuro del sistema tributario español, de sugerir ideas para su modificación. Ciertamente, tales consideraciones se enmarcan en la desesperanza que suscita el Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, actualmente en las Cortes, cercano a su aprobación. No cumple dicho proyecto de ley con las premisas que deben inspirar a un impuesto personal sobre la renta que dé respuesta a las exigencias de la economía y de la sociedad españolas. Ello induce a pensar que su vida será breve, que pronto necesitará modificarse en algunos de sus aspectos más sustanciales. Y si esto es así, no cabe duda que seguimos presos de una peligrosa e incómoda «incertidumbre fiscal». El nuevo Gobierno socialista, constituido en las postrimerías del invierno de 1991, tiene ante sí la tarea de realizar una reforma tributaria más

profunda, más actual y más compleja que la que se venía practicando.

La reforma necesaria

La reforma fiscal constituye un proceso que debe acometerse globalmente, nunca por partes, como ahora se está haciendo. Sin duda, el IRPF tiene que desempeñar un

La reforma impositiva ha de encuadrarse en una estrategia de política económica general, en la que se definan claramente los objetivos últimos perseguidos, que en el caso de España se sintetizan en la mejora de nuestra competitividad frente al exterior

papel protagonista en la modernización de nuestro cuadro tributario, al igual que ha sucedido en todos los países desarrollados. Pero carece de sentido plantear un cambio del Impuesto sobre la Renta, que pretende ser definitivo, sin inscribirlo en un planteamiento que involucre a las restantes figuras impositivas (y no sólo al Impuesto sobre el Patrimonio). Es más, la reforma impositiva ha de encuadrarse en una estrategia de política económica general, en la que se definan claramente los objetivos últimos perseguidos, que en el caso de España se sintetizan en la mejora de nuestra competitividad frente al exterior. Modificar el contenido normativo del IRPF equivale a definir su papel como instrumento de política económica, algo que no tiene sentido plantear aisladamente, al margen de ese enfoque completo de política económica.

Un segundo criterio inspirador de nuestra reforma consiste en detener el avance de la presión fiscal. El aumento de la participación de los impuestos en el PIB ha sido un rasgo diferenciador de la economía española respecto de las de nuestro entorno. Los riesgos de semejante comportamiento son considerables: por un lado, se ha desestimulado la formación de ahorro familiar y por otro ha añadido tensión al proceso de formación de precios internos de nuestro sistema productivo, perjudicando, en definitiva, la competitividad exterior de nuestra producción.

Precisamente el tercer criterio informador de la reforma del sistema impositivo es el aumento de la neutralidad sobre las grandes decisiones de ahorrar, de invertir y de trabajar. El mayor conocimiento de la importancia de los efectos económicos de los impuestos fue una de las causas desencadenantes de la oleada de reformas tributarias que se inició a finales de los setenta y que han tenido dos ejes maestros: la reducción de los tipos marginales más elevados del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la sustitución de gravámenes directos por indirectos, justificada por la mayor neutralidad de estos últimos.

Nueva política impositiva

Durante los primeros meses de 1991 el rasgo más preocupante de la coyuntura económica es el descenso en términos reales de la inversión empresarial en bienes de equipo, explicado por la contención de los beneficios (y el consiguiente empeoramiento de la situación financiera de la empresa), por la política de enfriamiento de la economía

consistente en una dura restricción monetaria y por el deterioro de expectativas originado por la crisis del Golfo Pérsico y por el clima de recesión que se ha adueñado de algunas de las principales economías industrializadas. En las nuevas circunstancias de la economía española, con la inversión en franca debilidad, arrastrando a la creación de empleo, el fomento del ahorro se convierte en objetivo prioritario de la política económica. El debate sobre la relación de causalidad existente entre la fiscalidad y el ahorro no ha producido conclusiones definitivas. Pero la comparación del tratamiento fiscal del ahorro en España con el otorgado por otras naciones ilustra acerca de la excesiva dureza de nuestro caso. Algo paradójico para un país que tiene una considerable necesidad de financiación que nos hace demasiado dependientes del capital exterior. Además, no podemos cerrar los ojos a la «competencia a la baja» desencadenada en el mundo desarrollado en torno a la fiscalidad del capital: el último ejemplo se encuentra en la reforma tributaria de Suecia, donde se ha optado por someter a los rendimientos sobre capital (incluidos los incrementos de patrimonio) a un tipo proporcional del 30%, reservando la progresividad para el resto de las rentas que integran la base imponible del impuesto, es decir, a las procedentes del trabajo dependiente de las actividades empresariales y profesionales.

Otra de las pautas inspiradoras de nuestra reforma tributaria debe ser la simplificación de los principales tributos, así como la mejora de su percepción por el contribuyente. Ciertamente, la sencillez es un principio que beneficia tanto a la Administración como a los administrados, por la reducción de costes que para ambos implican, a pesar de la cual ha sido sacrificado en aras de otros principios (como el de equidad) que tampoco se han seguido fielmente. La simplicidad es un argumento que habla en favor de sustituir impuestos directos por indirectos. En el caso del IRPF, la sencillez debe constituir un axioma irrenunciable. Hay que tener en cuenta que este impuesto se basa en un sistema de autoliquidación, cuyo buen funcionamiento exige que el contribuyente entienda el significado exacto de lo que el tributo grava; además, la complejidad puede ser causa de fraude.

Cráterios orientadores

Íntimamente conectado con el anterior se encuentra el principio de mejorar la percepción que los contribuyentes tienen de la car-



Banco de España

Otra de la pautas inspiradoras de nuestra reforma tributaria debe ser la simplificación de los principales tributos, así como la mejora de su percepción por el contribuyente

ga impositiva. Se trata de corregir el fenómeno de la «ilusión financiera», por el que se induce a que el contribuyente piense que el tributo es menos gravoso. El procedimiento recaudatorio que provoca ese sentimiento es el de retenciones a cuenta demasiado elevadas en la imposición sobre la renta, que dan lugar a liquidaciones negativas de carácter general. Esta práctica, cuya existencia no puede atribuirse a simples errores de cálculo de la Administración, puede incluso ocasionar problemas para la estabilidad de la economía.

En cualquier esquema de normas sobre la reforma fiscal no puede faltar como principio el de la equidad. Hay que dejar constancia, en primer lugar, de la profunda decepción existente respecto de la capacidad redistribuidora del IRPF, no sólo en nuestro país sino en el conjunto del mundo desarrollado. No se trata tanto de relegar el objetivo de equidad como de revisar su contenido y los procedimientos que utiliza. Por un lado, una excesiva progresividad formal del Impuesto sobre la Renta desestimula el ahorro, la inversión y el trabajo. Pero es que, además, puede ser causa directa de fraude y evasión, cuya existencia supone el más serio atentado contra la equidad horizontal, que no puede recortarse con el pretexto de conseguir una redistribución de renta que en la práctica no se alcanza, y que puede encomendarse con más certeza al gasto público.

Un último criterio que debe presidir el diseño de la reforma tributaria es la mejora de la armonía entre los principales impuestos. En pocas palabras, es necesario resolver los acuciantes problemas de doble imposición, especialmente graves en el tratamiento de los dividendos y con la tenencia y transmisión de patrimonio. Conviene no olvidar los agobios financieros de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, que deben resolverse mediante recargos o participaciones en los principales tributos (preferentemente en el IRPF) en vez de implantar nuevas figuras causantes de doble imposición.

En suma, la aspiración definitiva es que el sistema tributario español se transforme en un elemento activo de la política económica propiciadora de un modelo del crecimiento económico estable y sostenido, que permita afrontar con éxito los desafíos implícitos en la Unificación Económica y Monetaria Europea. ■

Cristóbal Montoro Romero es catedrático de Hacienda Pública y director del Servicio de Estudios del Instituto de Estudios Económicos.