

## **«El IRPF en la encrucijada: entre la convergencia europea y la cesión a las Comunidades Autónomas\*»**

*Este artículo analiza someramente las claves de la anunciada reforma del IRPF. Los cambios deberán tomar como referencia dos condicionantes esenciales: la necesidad de confluir hacia los patrones imperantes en la Unión Europea y la conversión del IRPF en un tributo compartido por el Estado y las Comunidades Autónomas. La futura economía política de la reforma del IRPF será más compleja y, en todo caso, distinta de la que ha sido característica del período 1979-1996.*

Artikulu honek PFEZren iragarritako erreforma aztertzen du azaletik. Aldaketek funtsezko bi baldintza hartu behar dute erreferentziazat: Europako Batasunean nagusi diren jokabideekin bat egiteko beharra eta PFEZ Estatuak eta autonomi erkidegoek partekatutako zerga bihurtzeko erabakia. PFEZren erreformaren etorkizuneko ekonomia politikoa 1979-1996 epekoa baino korapilotsuagoa eta, nolahi ere, ezberdina izango da.

*This article gives a short analysis of the key elements in the forthcoming income tax reform. The changes must take two essential conditioning factors as a reference point: the need to move towards the dominant patterns in the European Union and the conversion of income tax into a shared taxation between the State and the Autonomous Communities. The future political economy of reform of Income Tax will be more complex and in any case, different to that which has characterised the period from 1979 to 1996.*

---

\* Este artículo debe mucho a los materiales informativos aportados por Jorge Onrubia (Instituto de Estudios Fiscales y Universidad Complutense), así como a sus comentarios a una primera versión. Las opiniones expresadas, así como los errores que puedan subsistir, son de exclusiva responsabilidad del autor.

**1. Introducción**

**2. La reforma del IRPF estatal: simplicidad, eficiencia y convergencia**

**3. El nuevo IRPF autonómico: corresponsabilidad, competencia fiscal y solidaridad**

**4. Comentarios finales**

**Referencias bibliográficas**

Palabras clave: Reforma del IRPF, solidaridad fiscal.

Nº de clasificación JEL: E62, H24, H71, H87, O23.

**1. INTRODUCCIÓN**

Desde finales de los 70 hasta comienzos de la presente década, la totalidad de los países desarrollados y un gran número de naciones en vías de desarrollo han reformado profundamente su sistema fiscal (véase Messere, 1993, y Gillis, 1989). Esta oleada de reformas sin precedentes ha tenido, dentro del ámbito de los países pertenecientes a la OCDE y a la Unión Europea (UE), un rasgo común: su tendencia a concentrarse en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el tributo más importante del sistema fiscal si atendemos tanto a su capacidad recaudatoria, su generalidad y sus efectos económicos, como al tradicional papel que ha jugado en la consecución de objetivos de equidad.

Contempladas las cosas desde hoy, pese a la intensidad y la profundidad de los cambios registrados, la estructura básica del impuesto y su importancia recaudatoria se han mantenido. "Parece

que el IRPF —han escrito Cnossen y Bird (1990)— ha resurgido como un ave fénix de los recientes fuegos de la crítica y de las cenizas de la reforma fiscal". Los tipos de gravamen son más bajos, las bases se han ampliado y se han incorporado progresivamente elementos de la imposición directa sobre el consumo, con medidas favorables al ahorro, adoptadas en unos casos desde el convencimiento acerca de su bondad, y en otros por necesidades administrativas y por imperativos de competitividad. El resultado ha sido un impuesto sobre la renta híbrido, alejado del modelo puro basado en el gravamen progresivo de la "renta extensiva", pero al que podemos todavía llamar con propiedad "impuesto sobre la renta".

España no ha sido una excepción dentro de este proceso de cambios tributarios. Con cierto retraso casi siempre —un retraso que arranca de la tardía introducción del impuesto general,

sintético y progresivo sobre la renta en 1979—, y con algunos retrocesos temporales (por ejemplo, los cambios relativos a la tributación de las plusvalías y del ahorro financiero de mediados de los 80), nuestro país ha ido reformando el IRPF en una dirección convergente con los cambios producidos en los restantes países de la UE. La Sección 2 presenta y sintetiza la lógica de estos cambios desde una perspectiva española, apuntándose las tareas pendientes que el legislador tiene ante sí. La economía política de las futuras reformas del IRPF en España será más compleja y, en todo caso, distinta de la que ha sido característica hasta 1996, cuando el parlamento estatal disfrutaba de capacidad normativa plena sobre el IRPF. Desde el 1 de enero de 1997, el IRPF es un impuesto parcialmente cedido a las CC.AA., que adquieren capacidad normativa sobre tipos y tramos de la tarifa, mínimo exento y deducciones. Un cambio estructural de este calibre ha de tener necesariamente efectos económicos importantes, a cuya valoración sucinta se dedica la Sección 3. El artículo finaliza con unos breves comentarios finales.

## **2. LA REFORMA DEL IRPF ESTATAL: SIMPLICIDAD, EFICIENCIA Y CONVERGENCIA**

En 1980, la media del tipo impositivo marginal sobre las rentas más elevadas en los países de la UE era del 60 por 100. De estos 15 países, sólo 1 tenía un tipo marginal máximo igual o inferior al 50 por 100. Hoy nada menos que 9 están en esta situación. Fuera de este grupo, España ocupa lugares de cabeza, precedida únicamente por Holanda y Francia. La media de tipos marginales máximos ha descendido hasta el 48 por 100. Pese a

ello, el impuesto ha aumentado ligeramente su capacidad recaudatoria hasta el 11,8 por 100 del PIB, debido a la ampliación de las bases, a la elevación de los tipos marginales mínimos y a la limitación de las deducciones y los incentivos fiscales. Son estos cambios, junto a la reducción del número de tramos y a la simplificación de otros elementos del impuesto (eliminación de tratamientos especiales, nuevas inclusiones de renta y límites a la deducibilidad de gastos), los rasgos que mejor definen la evolución del IRPF en los países de nuestro entorno (véase Messere, 1993, Gago y Álvarez, 1995, y Arratibel, 1995, para una síntesis). Una evolución que, como muestran los Cuadros n.º 1 y 2, puede caracterizarse más como una tendencia media que como un proceso de convergencia generalizada, ya que persisten importantes diferencias nacionales. En este sentido, puede decirse que España ha seguido la tendencia general, pero la distancia absoluta y relativa de los tipos marginales máximo y mínimo al promedio europeo ha aumentado entre 1980 y 1994, y el número de tramos de la tarifa, que en 1980 era apenas el doble que la media, pasó a ser el triple en 1994.

Se ha dicho que estas reformas son reflejo del avance político del conservadurismo fiscal, orientado al beneficio de unos pocos ricos. Aunque políticamente eficaz, esta explicación resulta un tanto simplista —las economías de opción suelen poner las grandes fortunas al abrigo de los tipos más altos— y no parece estar bien fundada en la economía política de la imposición característica de una democracia representativa. Antes al contrario, de acuerdo con los estudiosos más solventes de este proceso, como Cnossen y Bird (1990) y Messere (1993), estas reformas han sido impulsadas por un cambio en las percepciones de los votantes respecto del IRPF, que pasó a considerarse como uno de los

impuestos menos equitativos del sistema fiscal, a causa de los efectos de la evasión, la inflación y los tratamientos especiales de rentas y colectivos específicos. Durante los 80, cuando los niveles de crecimiento económico, inflación y empleo eran bajos y las percepciones ciudadanas calificaban a IRPF de poco equitativo, ineficiente e innecesariamente complicado, muchos gobiernos llegaron al convencimiento de que la reforma fiscal podría ser una propuesta ganadora de votos, al margen del color político de los partidos.

El notable giro que denotan las reducciones generalizadas de tipos y la simplificación de las tarifas no responde

a que los objetivos de justicia y solidaridad hayan dejado de considerarse deseables en sí mismos. Refleja más bien un reconocimiento explícito por parte de los políticos y la ciudadanía, apoyado en un cúmulo creciente de evidencia empírica, de que los tipos marginales fuertemente crecientes —pese a su controvertido valor simbólico— no son el instrumento más efectivo para redistribuir, al tiempo que distorsionan los incentivos económicos y el potencial de crecimiento en un contexto de internacionalización creciente. Los gobiernos disponen de instrumentos sustancialmente más potentes y directos para alcanzar fines redistributivos. Una gestión eficaz de los programas de gasto

Cuadro n.º 1. **El IRPF en la Unión Europea, 1980-1996: tramos y tipos marginales**

	Número de tramos		Tipo marginal máximo		Renta a tipo máximo	Tipo marginal mínimo	
	1980	1996	1980	1996	Pts. de 1996 (millones)	1980	1996
Alemania	F	F	56	53	10,135	22	27
Austria	11	5	62	50	8,401	23	10
Bélgica*	20	7	72	55	26,331	24	25
Dinamarca*	3	3	49	40	5,382	14	22
España	28	16	66	56	10,222	16	20
Finlandia*	12	6	51	39	8,109	6	7
Francia	13	6	60	57	7,003	5	12
Grecia	16	5	60	45	7,946	11	5
Holanda	12	3	72	60	6,850	17	36
Irlanda	6	2	65	48	1,907	25	27
Italia	32	7	62	50	24,870	10	10
Luxemburgo	22	7	57	51	20,507	12	8
Portugal	—	4	—	40	4,940	—	15
Reino Unido	6	3	60	40	4,984	30	20
Suecia*	18	1	50	25	3,981	4	25

Notas: F: Se utiliza una fórmula polinómica.

\*: Existen, asimismo, impuestos sobre la renta pagados a las Administraciones Territoriales.

Fuentes: Ernst & Young (1997); OECD (varios años); Messere (1993); Arratibel (1995); elaboración propia.

Cuadro n.º 2. **El IRPF en la Unión Europea, 1980-1996: principales tendencias**

		1980	1994
Tipo marginal máximo <sup>1,3</sup>	Media	60	48
	C. Variación <sup>4</sup>	0,12	0,19
	España	66	56
Tipo marginal mínimo <sup>1,3</sup>	Media	16	18
	C. Variación <sup>4</sup>	0,49	0,51
	España	16	20
Número de tramos <sup>2,3</sup>	Media	15	5
	C. Variación <sup>4</sup>	0,55	0,66
	España	28	16
Recaudación IRPF/Impuestos totales (%) <sup>1</sup>	Media	29,0	28,5
	C. Variación <sup>4</sup>	0,35	0,38
	España	20,4	22,8
Recaudación IRPF/PIB (%) <sup>1</sup>	Media	11,5	11,8
	C. Variación <sup>4</sup>	0,46	0,49
	España	4,9	8,1

Notas: <sup>1</sup> Se excluye Portugal, por carecer de IRPF en el año base.

<sup>2</sup> Se excluyen Portugal y Alemania, país que no utiliza una tarifa por tramos, sino una fórmula polinómica.

<sup>3</sup> Cifras redondeadas al entero más próximo.

<sup>4</sup> Coeficiente de variación (desviación típica dividida por la media).

Fuente: Cuadro 1 y OECD (varios años); elaboración propia.

social permite reducir la progresividad formal y minimizar los problemas a ésta asociados, sin renunciar a las metas de equidad que el proceso político establezca.

Los efectos adversos de la progresividad sobre los incentivos y la complejidad del impuesto minan su propia capacidad redistributiva. La progresividad formal distorsiona las decisiones de ahorrar, de invertir y de adoptar iniciativas emprendedoras. Afecta, asimismo, a la oferta de trabajo, desanima la participación laboral y encarece el empleo. La progresividad real resultante de estos reajustes —agravados por la internacionalización de las economías— puede ser bien diferente de la progresividad formal deseada por el legislador. Si a ello sumamos los efectos

de la evasión fiscal —que se distribuye caprichosamente atendiendo, entre otros factores, al origen de los ingresos— y de la inflación —tributación progresiva de las ganancias puramente inflacionarias—, no es posible siquiera asegurar que entre progresividad formal y progresividad real exista conexión alguna. Un impuesto sobre la renta es equitativo sólo si grava capacidades económicas con generalidad e igualdad. Mantener tarifas de una acusada progresividad formal que operen sobre bases fuertemente erosionadas por la inflación, la evasión y la elusión, no puede sino conducir a una ficción de equidad.

Esta relación de efectos indeseables de la progresividad formal sería incompleta sin una referencia a los costes de administración y cumplimiento. La

progresividad formal incentiva la creación de grupos de interés fiscal en torno a demandas de trato especial, logrado las más de las veces merced a su capacidad de presión económica o política, a costa de principios como los de equidad horizontal o simplicidad. El cumplimiento de las obligaciones fiscales se hace así generador de litigiosidad, en todo caso costoso para el contribuyente, y difícil de gestionar para la Administración incluso en sus tareas más básicas, como es la de arbitrar un sistema de retenciones ajustado.

En España, quizás por la tardía introducción de un IRPF moderno y por el valor simbólico atribuido a la progresividad, estas ideas han tardado en penetrar. Ello puede explicar la orientación de nuestra política tributaria en los últimos años, que ha discurrido en este terreno relativamente al margen, y en ocasiones a contracorriente, de las tendencias fiscales de los países desarrollados, precisamente en un período en el que la creciente apertura al exterior y la necesidad de promover la convergencia real —cuyos motores son la inversión y el empleo— hubiesen recomendado lo contrario. En 1996, una renta de 2,5 millones pagaba un tipo marginal del 27 por 100, 7 puntos más que una renta del mismo poder adquisitivo en 1983. En igual período, una renta de 10 millones de pesetas de 1995 pasaba a pagar del 34 al 56 por 100, ampliándose el diferencial respecto del tipo del impuesto sobre sociedades —incentivo a la elusión para rentas elevadas— a 21 puntos. Por otra parte, los estudios de fraude cifran la ocultación de ingresos de más del 40 por 100 de la base potencial, con una pérdida de ingresos que podría ascender a un tercio de la recaudación actual. La suma de deducciones, desgravaciones y otros tratamientos especiales alcanza 1,4 billones de pesetas, lo que supone casi un 25 por

100 de pérdida adicional de recaudación. Entre tanto, el IRPF ha evolucionado hacia una complejidad creciente, una notable inestabilidad normativa y una gravitación desproporcionada sobre las rentas del trabajo.

Uno de los factores coadyuvantes de las reformas del IRPF ha sido, sin duda, el convencimiento de que los altos tipos marginales causan efectos desincentivadores y excesos de gravamen mucho más importantes de lo que antes se había sospechado. Esta nueva conciencia de la magnitud de las distorsiones fiscales se ha sustentado en el evidente progreso experimentado en los 70 y los 80 por el análisis económico y la evaluación empírica de los efectos económicos de los impuestos. Cualquier sistema fiscal genera distorsiones y costes de eficiencia. El sistema tributario español no es una excepción, y como principio general sólo puede afirmarse que existen distorsiones fiscales cuya eliminación no acarrearía el abandono de otras metas de política pública, como son las redistributivas. En este sentido, de entre las distorsiones de origen impositivo sobre las decisiones de empleo, ahorro e inversión, una parte muy significativa se han originado como contrapartida de la decisión explícita de atribuir a la progresividad formal de la tarifa del IRPF un valor simbólico. La importancia de estos efectos desincentivadores en el caso de España, puesta de manifiesto en numerosos estudios de corte empírico, merece una consideración especial.

La influencia de los tipos del IRPF sobre el empleo no se produce de forma aislada. Resulta, más bien, de su interacción con otras figuras del sistema tributario. Las cotizaciones a la seguridad social en España son altas en relación con los estándares de la UE (pese a las reducciones que se han efectuado en los últimos años), el IRPF ha

experimentado un fuerte incremento de peso en los años 80 y el impuesto sobre sociedades es poco gravoso (debido a la amplitud de las desgravaciones fiscales). Esta "mezcla impositiva" es particularmente significativa en una situación de elevado desempleo. Por una parte, existen indicios empíricos de que la demanda de trabajo es muy sensible a los cambios en el salario real y en el coste relativo de la mano de obra (Raymond y otros, 1987; Escobedo, 1989; González-Páramo y Sanz, 1994). Por otra parte, el trabajo empírico ha puesto de relieve que la elevación de la cuña tributaria sobre el trabajo (cotizaciones sociales más IRPF) ha ejercido un impacto sorprendentemente fuerte en el incremento en la NAIRU (tasa de paro no aceleradora de la inflación) durante la primera mitad de la década de 1980 (Dolado y otros, 1986; De Lamo y Dolado, 1993).

Es probable, asimismo, que el aumento de los tipos impositivos marginales efectivos del IRPF —a consecuencia tanto de cambios legales como del efecto de la inflación sobre las tarifas— haya tenido también un efecto nada despreciable sobre la oferta de trabajo. La evidencia indica que una importante vía de transmisión de los efectos perniciosos sobre la oferta de trabajo se ha producido a través de la relación negativa observada entre los tipos impositivos marginales y las tasas de participación femenina (García, González-Páramo y Zabalza, 1989), todo ello combinado con la acumulación obligatoria de ingresos en el impuesto sobre la renta personal (declarada inconstitucional en 1989) y con el efecto relativamente fuerte de la rémora fiscal inflacionaria sobre los tipos impositivos marginales (González-Páramo, 1988). Otra fuente de distorsiones en las decisiones sobre oferta de trabajo proviene del impacto combinado del IRPF y el subsidio de desempleo: la no sujeción

de éste hasta 1994, al contribuir a aumentar el "salario de reserva" de los desempleados, parece haber contribuido a aumentar el desempleo (Martí, 1991; Blanco, 1992).

La estructura de los tipos impositivos marginales también es importante para explicar la dimensión de la "economía sumergida" y las decisiones sobre la evasión fiscal. Los últimos estudios disponibles, ya antiguos, indican que cerca del 27 por 100 de los trabajadores no pagaron contribuciones a la seguridad social en 1986 (Muro y otros, 1988). En 1987, un 41 por 100 de las unidades fiscales obligadas a declarar por el IRPF, y los ingresos no declarados se estimaron en un 43 por 100 de la base imponible potencial (Lagares y otros, 1990). Aun reconociendo la importancia de factores distintos del tipo impositivo en lo que respecta a la decisión de evasión fiscal (así, por ejemplo, fuente de ingresos, situación familiar, probabilidad de inspección, magnitud de las multas, etc.) la evidencia disponible sugiere que el incremento de la progresividad real de la imposición personal ha estimulado la ocultación de ingresos (Raymond, 1987). La relación positiva entre progresividad formal y evasión fiscal viene también sugerida por datos comparativos internacionales: la participación de los grupos más ricos en la distribución de la renta no disminuye, sino al contrario, cuando los tipos marginales son más elevados (González-Páramo, 1994).

Se ha acusado a la progresividad relativamente fuerte del IRPF y al bajo grado de compensación por la doble imposición de los dividendos existente hasta la reforma de 1995, en combinación con el impacto de la inflación y la pesada fiscalidad sobre las ganancias del capital imperante con anterioridad a la reforma del IRPF de 1992, de ejercer un efecto perjudicial sobre los incentivos para

ahorrar. Pese a las dificultades empíricas que se plantean para la valoración de esta relación, existen indicios sólidos que indican que los impuestos directos han influido negativamente sobre el ahorro familiar (Argimón, 1991; Argimón y otros, 1993; Dolado, González-Páramo y Viñals, 1997). La composición del ahorro también puede haber sido influida por las disposiciones fiscales que establecen un tratamiento diferenciado de los tipos de activos. Los pagarés del Tesoro, la deuda pública, las emisiones de nuevas acciones, los contratos de seguros, las cuentas de ahorro-vivienda, la adquisición de viviendas con hipoteca, los planes de pensiones y los fondos de inversión han venido disfrutando en el tiempo de grados muy diversos de privilegio fiscal, resultando tratadas con gran dureza las acciones que pagan dividendos y primándose extraordinariamente la adquisición de vivienda (González-Páramo, 1991 y 1995a; Dolado, González-Páramo y Viñals, 1997). Aunque no se dispone de evidencia empírica específica para España, la que se dispone para otros países desarrollados indica con claridad que la composición del ahorro es muy sensible a las diferencias de tratamiento fiscal, generadoras de costes de ineficiencia que pueden resultar sustanciales (OCDE, 1994).

La creciente integración de los mercados de bienes y de capitales en la UE aporta nuevas consideraciones al análisis. La evidencia disponible sugiere que la presión fiscal y la estructura del sistema tributario tienen un efecto significativo sobre la posición competitiva de una economía, al contarse entre los determinantes del potencial de crecimiento de las economías (Plosser, 1992; Dowrich, 1992; Easterly y Rebelo, 1992; Alesina y Perotti, 1995). Y la literatura teórica sobre el crecimiento económico indica que un país cuyo objetivo sea converger hacia los niveles

de renta per cápita de sus socios comerciales debe recurrir en menor medida que ellos a los impuestos sobre la renta y el capital (Razin y Yuen, 1993). Por esta razón, es importante identificar las diferencias entre la fiscalidad española y la dominante en el resto de la UE. Desde mediados de los 80, las tendencias de la fiscalidad han sido convergentes en Europa, y la estructura del IRPF lo ha sido también, como se ha apuntado más atrás. España no ha constituido una excepción, aunque se mantienen diferencias que deben reclamar una mayor atención en el futuro próximo. La eliminación de las restricciones a los movimientos de capital en los países comunitarios hace que las diferencias entre los sistemas nacionales de imposición sobre las bases más móviles, y especialmente los rendimientos del ahorro, se conviertan en una fuente potencial de distorsiones importantes y fugas de bases imponibles (Alworth y Fritz, 1989; OCDE, 1994).

La reforma del IRPF de 1992 fue, aunque tímida e incompleta, una respuesta a las presiones de la competencia fiscal por la captación del ahorro y la inversión, dada la falta de progresos sustanciales en materia armonizadora. Estas consideraciones determinaron la exención de intereses y plusvalías pagados a no residentes, el anuncio de una reducción de los tipos impositivos marginales —suspendida en el marco de las medidas extraordinarias de julio de 1992—, la introducción de exenciones para rendimientos del capital mobiliario —aunque finalmente la anunciada figura de los "planes de ahorro popular" no fuese regulada— y un tratamiento considerablemente más favorable de las plusvalías a medio y largo plazo, completado con un aumento notable de la corrección de la doble imposición de dividendos a partir de 1995 (González-Páramo, 1995b). No obstante, la heterogeneidad en el tratamiento del ahorro ha persistido como



problema importante (González-Páramo, 1995a), en perjuicio de las inmovilizaciones de renta fija a largo plazo y de la movilidad del ahorro, en este caso como consecuencia del "efecto cierre" derivado de la exención de las plusvalías a largo plazo. Las medidas extraordinarias de julio de 1996 han tratado de ofrecer una solución, creando un tipo de gravamen fijo del 20 por 100 y reproduciendo la corrección de valores monetarios en la tributación de las plusvalías.

Una valoración crítica del actual estado de cosas no autoriza a proponer la eliminación de la progresividad. Sí permite, sin embargo, elaborar propuestas dirigidas a mejorar el funcionamiento del IRPF basadas en la simplificación normativa y la "linealización" de la tarifa, apoyada por cierto desplazamiento de la responsabilidad de la lucha contra la desigualdad hacia la reducción del fraude y la gestión eficiente los programas de gasto público. El caso límite lo constituiría un impuesto lineal, caracterizado por tener un mínimo exento, un tipo marginal constante y la eliminación de la práctica totalidad de las deducciones, salvo las familiares y las técnicas. Hace más de una década, González-Páramo (1986) analizaba los efectos de la hipotética sustitución del IRPF por un impuesto lineal puro de la misma recaudación, concluyéndose que el impuesto lineal podría ser más redistributivo que nuestro progresivo IRPF. Una tarifa de este tipo reduce al mínimo los costes de cumplimiento y simplifica la administración, al permitir un control más efectivo de las rentas vía retenciones. Se produce, asimismo, una reducción de los beneficios asociados a la ocultación de rentas y una suavización de los desincentivos generados por el aumento de tipos marginales, moderando sus costes de eficiencia. La linealización haría más simples —cuando no innecesarios—

los mecanismos para corregir los efectos de la inflación, la acumulación de rentas familiares y las rentas irregulares. Pero lo que quizás resulte más destacable es que la linealización podría incluso reforzar la progresividad real, al ampliarse la base sujeta a tributación como consecuencia de la supresión de deducciones escasamente justificadas, el menor atractivo de las economías de opción, las mejoras en el control y el mayor cumplimiento.

Podría ocurrir que razones de variada índole —fundamentalmente políticas— se opusiesen a una reforma tan radical, aun cuando un impuesto lineal pueda ser tanto o más progresivo que un impuesto con múltiples tipos marginales. Existen soluciones menos drásticas que permitirían retener buena parte de las ventajas del impuesto lineal puro con tal que una parte sustancial de los contribuyentes se situase en el mismo tramo de la tarifa. La propuesta concreta que con fines ilustrativos realizaba un nutrido grupo de hacendistas en el llamado "Libro Verde" del IRPF publicado en 1990 (Fuentes Quintana, dir., 1990) tiene los rasgos siguientes: tres tipos marginales (20, 30 y 40 por 100 a partir de 2,5 millones), tributación familiar por el sistema "splitting", deducciones en la base limitadas al pequeño ahorro y a los rendimientos del trabajo, deducciones en la cuota limitadas a las familiares y a la deducción por dividendos y exención para rentas inferiores a 1 millón de pesetas. Existen muchas posibles variantes de IRPF "cuasilineal", de las que el análisis más riguroso y completo es el realizado por Ruiz-Huerta, Onrubia, López y Badenes (1996). Alternativas de estas características son las que han inspirado las reformas realizadas por buena parte de los países desarrollados desde principios de los 80.

El aplanamiento y la simplificación de la tarifa y las deducciones minimizan el

impacto de otros problemas del impuesto, como son los relacionados con la inflación, las rentas irregulares, los incentivos a la evasión y la elusión y el diseño de un mecanismo de retenciones ajustado. Sin embargo, no resuelven todas las imperfecciones del IRPF. De entre estas, merece la pena destacar dos: la amplitud efectiva de la base del impuesto y el tratamiento del ahorro. Messere (1993) ha destacado que España es uno de los países con una definición legal más amplia de la base del IRPF. El gravamen efectivo, no obstante, es más limitado, debido tanto a la evasión como a la heterogeneidad en el tratamiento de las rentas del trabajo y las restantes rentas, especialmente en materia de deducibilidad de gastos. Por otra parte, ya se ha apuntado la elevada sensibilidad de las decisiones de materialización del ahorro en activos alternativos a las diferencias de tratamiento fiscal. En el caso del IRPF español, la heterogeneidad tiene como extremos el ahorro materializado en compra de viviendas —los costes recaudatorios y las pérdidas generadas no tienen parangón a nivel internacional (Dolado, González-Páramo y Viñals (1997)— y el dirigido a la compra de acciones, que, a pesar del avance en la corrección de la doble imposición registrado en 1995, siguen estando discriminadas (González-Páramo, 1995b). El "aplanamiento del terreno de juego" es uno de los retos que, junto a la Idealización de la tarifa, deberá acometer la anunciada reforma del IRPF.

### **3. EL NUEVO IRPF AUTONÓMICO: CORRESPONSABILIDAD, COMPETENCIA FISCAL Y SOLIDARIDAD**

Cualquiera de las posibles reformas que en el futuro puedan introducirse en el

IRPF deberá tomar como restricción o condicionante el cambio estructural sufrido por este impuesto el 1 de enero de 1997: su conversión en un tributo parcialmente cedido a las CC.AA. Desde 1993 existía una participación territorializada de las CC.AA. en la recaudación territorial del IRPF, manteniendo el Estado competencias exclusivas sobre todos los elementos del impuesto. La reciente reforma permite ya hablar con propiedad de un auténtico IRPF autonómico, con tipos de gravamen, mínimo exento y deducciones propios, rasgos que obligan a incluir a España entre los países con IRPF estatal y subcentral, junto con Bélgica, Dinamarca, Finlandia y Suecia dentro del ámbito de la UE. Buen exponente de la relevancia que a partir de ahora adquiere el elemento autonómico como condicionante de las reformas del IRPF que están por venir es la Ley de Cesión de Tributos del Estado a las CC.AA., de 30 de diciembre de 1996, cuyo artículo 74.1 reforma la tarifa del IRPF estatal, rebajando todos sus tipos marginales en un 15 por 100 y reduciendo el número de tramos de 16 a 10. Otros artículos de la misma ley se dedican a delimitar competencias normativas del Estado y las CC.AA., estableciendo con claridad que la economía política de la reforma del IRPF será en el futuro más compleja y, en todo caso, distinta de la que ha sido característica del período 1979-1996.

El nuevo IRPF forma parte de una reforma relativamente ambiciosa del sistema de financiación autonómica. En su reunión del 23 de septiembre de 1996, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó por mayoría un nuevo sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, que desarrolla el punto 9 del Pacto de Investidura y Gobernabilidad que sustenta parlamentariamente al gobierno. La reforma, de gran calado —ha requerido la modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las

Comunidades Autónomas (LOFCA) y la Ley de Cesión de Tributos—, presenta los siguientes rasgos básicos: 1) El IRPF se cede parcialmente a las CC.AA., que disponen inicialmente de una tarifa equivalente al 15 por 100 de la actual —con tramos reducidos a 10— y de competencias normativas sobre tipos —que pueden variar al alza o a la baja un 20 por 100—, mínimo exento y deducciones; 2) Las CC.AA. disponen de facultades normativas sobre distintos elementos —esencialmente, mínimo exento y tarifa o tipos— de los tributos cedidos (Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales, Actos Jurídicos Documentados, y Tributos sobre el Juego); 3) Neutralidad financiera respecto del año base de 1996; 4) Participación de las CC.AA. en la dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en relación con el IRPF; 5) Puesta en marcha de las asignaciones de nivelación del artículo 15 de la LOFCA, dotadas con 10 miles de millones de pesetas para 1997, para cuya distribución se crea un grupo de trabajo Estado-CC.AA.; y 6) Creación de un Fondo de Garantía, con tres instrumentos de solidaridad dirigidos a garantizar un crecimiento mínimo del IRPF (90 por 100 del crecimiento del PIB o del crecimiento del IRPF estatal si éste es menor), un crecimiento mínimo de la financiación global recibida por los mecanismos del sistema —IRPF cedido, participación territorializada en la cuota líquida del IRPF y participación en los ingresos del Estado (PIE)— por cada CA (90 por 100 del incremento registrado por el conjunto de las CC.AA.) y una aproximación de la financiación per cápita recibida por todas las CC.AA. al final del período (90 por 100 de la financiación media por habitante del conjunto de las CC.AA.).

No es tarea sencilla valorar los efectos de esta reforma, si bien todo apunta a que el gasto del Estado no debe aumentar por

encima de lo que hubiera crecido bajo el sistema anterior (período 1992-1996). El nuevo modelo es neutral en el año base y la variable que determina la evolución de la PIE, cuyo peso en la financiación a las CC.AA. se reduce de un 70 a un 35 por 100, son los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE), previsiblemente más dinámicos que el IRPF durante los próximos años. Por otra parte, la regulación del punto de conexión del IRPF (definición de la residencia habitual dentro del territorio español), las reglas de armonización que acotan el ejercicio de la capacidad normativa y los objetivos de consolidación presupuestaria asumidos por las CC.AA. no dejan mucho margen para la competencia fiscal. Por contra, la corresponsabilidad fiscal y la autonomía financiera presentes en el nuevo modelo pueden contribuir grandemente a una mejor gestión tributaria y a una más efectiva disciplina de las decisiones de gasto de las CC.AA., sin que las garantías de solidaridad sufran merma alguna. En líneas generales, pese a los temores y reacciones que el nuevo modelo ha suscitado, puede afirmarse que el modelo 1997-2001 corrige importantes defectos del sistema anterior, al introducir corresponsabilidad, explicitar mecanismos de solidaridad interregional y objetivar garantías de suficiencia, sin que haya base para esperar un mayor coste presupuestario para el Estado.

La reforma ha sido criticada desde posiciones tanto políticas como técnicas, en una mezcla de argumentos con frecuencia difícil de desentrañar. Porque los beneficios netos de la corresponsabilidad, claramente percibidos por los ciudadanos y por los responsables del Estado central, son menos nítidos o inexistentes desde la perspectiva de aquellas CC.AA. que, sin apreciar el valor simbólico de la autonomía tributaria, deben ahora arrostrar el coste político de la exigencia

de recursos tributarios a sus residentes. Con el fin de objetivar las críticas a la cesión del 15 por 100 del IRPF, debemos diferenciar aquellas que tienen en cuenta el sistema de financiación en su conjunto de aquellas otras que se refieren exclusivamente al IRPF y a los posibles efectos asignativos y redistributivos derivados de la cesión.

Considerado el IRPF de modo conjunto con las restantes figuras del sistema de financiación de las CC.AA., es indiscutible que la reforma avanza con claridad en algunos frentes, aunque ha dejado sin resolver problemas (véase Monasterio, 1997). En el lado positivo del balance están la introducción de autonomía y corresponsabilidad, realizada mediante la reforma de la LOFCA y la Ley de Cesión, en lugar de recurrirse a interpretaciones elásticas y discutibles de la legalidad anterior. Asimismo, la propia naturaleza del IRPF y el rediseño de las transferencias procedentes del Estado han roto un "statu quo" en el que el debate sobre el alcance de las garantías de solidaridad era sistemáticamente eludido. En el otro extremo, el nuevo acuerdo se ha basado —como los anteriores— más en la garantía de unos resultados financieros por CC.AA. que en principios o criterios generales, introduce algunas dosis de complejidad, asienta la autonomía financiera en un solo impuesto de cierto riesgo recaudatorio, y pospone los debates sobre la coordinación Estado-CC.AA. —particularmente en materia de déficit y endeudamiento— y sobre el papel que debe jugar el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En buena medida, algunos de estos defectos pueden ser explicados en virtud del marco político en el que se alcanzó el vigente Acuerdo, fruto de un pacto de investidura y gobernabilidad de más alcance, y cuyo contenido ha debido debatirse en un tiempo limitado por las

fechas de formación del nuevo gobierno (mayo de 1997) y de presentación de los presupuestos (octubre), en el año de vencimiento del anterior sistema. En todo caso, el nuevo acuerdo de financiación debe entenderse como una solución provisional, como provisional es también el techo competencial de las CC.AA., a la espera de que durante el quinquenio 1997-2001 se completen los traspasos pendientes, se acuerde políticamente un criterio de solidaridad, se adopten medidas efectivas de coordinación del endeudamiento y del déficit, se aborde la decisión sobre la integración de las competencias sanitarias en el modelo LOFCA y, entonces, se aborde la cesión parcial de la imposición indirecta y el correspondiente esquema de transferencias de nivelación. Dada la interrelación entre las diferentes piezas del sistema, es discutible que un mayor avance en la cesión de capacidad tributaria hubiera contribuido a mejorar sustancialmente las cosas.

Si pasamos a contemplar al IRPF en sí mismo, desde posiciones autonomistas puede criticarse el establecimiento de topes al ejercicio de la capacidad normativa sobre la tarifa. Y desde posiciones contrarias, se ha manifestado con reiteración el temor a la competencia fiscal y a la eventualidad de que la cesión pueda perjudicar a las regiones más pobres. A continuación nos referimos a todas estas cuestiones.

Como se sostiene en uno de los informes que sirvieron de base para el diseño del esquema de cesión (Casado, González-Páramo, Lasarte y otros, 1997), la lógica de un sistema de financiación basado en la corresponsabilidad pugna con el establecimiento de límites u horquillas de tipos en el IRPF. La existencia de topes arbitrarios podría anular, al menos en parte, las ventajas de la efectiva corresponsabilidad, por

tres motivos. En primer término, la limitación de potestades normativas podría crear incentivos políticos para demandar recursos adicionales de la Hacienda estatal. Asimismo, quedaría coartada la adaptabilidad del IRPF autonómico a los patrones distributivos del IRPF decididos políticamente en cada CA. Finalmente, la existencia de límites podría consolidar la asimetría de competencias hoy existente en materia de gastos e ingresos. En la lógica económica de la descentralización del sector público, garantizada la solidaridad interregional y la coordinación financiera con el Estado (déficit y endeudamiento), los gobiernos autonómicos deberían estar en condiciones de adaptar la composición y la estructura de sus gastos y sus ingresos a las preferencias de los residentes en cada CA.

En puridad, la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal llevan implícita la posibilidad de diferenciación, y con esto pueden emerger dos elementos de coste, que son los derivados de una mayor complejidad y de la competencia fiscal. Constatar la existencia de estos costes no es, sin embargo, condición suficiente para proponer límites u horquillas de tipos, sin perjuicio de que en una primera fase los límites pudieran ayudar a facilitar el cambio y a vencer suspicacias y temores. Porque estos costes se reducen grandemente cuando se adoptan unas reglas básicas de coordinación: puntos de conexión territorial (residencia), definición de la base liquidable, e integración de la gestión. Y porque la competencia fiscal es un fenómeno que, en el caso del IRPF, no debe sobrevalorarse, ni deben tampoco ignorarse sus posibles efectos beneficiosos.

En efecto, la experiencia de países donde la coordinación es mínima, entre los que Suiza sería un caso extremo (Feld, Kirchgässner y Pommerehne, 1995),

conduce a un cierto escepticismo sobre la eventualidad de fenómenos extendidos de cambio de residencia de personas físicas por razones fiscales. Quizás ello se deba a dos motivos básicos. Primero, existen costes de movilidad importantes asociados al cambio de residencia. Y segundo, las diferencias fiscales netas tienden a capitalizarse en el valor de los activos inmóviles —esto es, los terrenos y los inmuebles son más caros allí donde, dado un nivel de servicios, los impuestos son más bajos—, efecto que viene a moderar el atractivo del cambio de residencia por causa de las diferencias fiscales entre áreas geográficas.

Por otra parte, la competencia fiscal puede producir también efectos beneficiosos que no deben pasarse por alto en un momento como el actual. Las presiones de la competencia fiscal operan a la baja. Dentro de un sistema estable y cerrado de financiación, las rebajas fiscales sólo pueden producirse si la gestión tributaria mejora, algo siempre deseable, o si el gasto es menor por virtud de una gestión pública más eficiente o por una reducción en el nivel de provisión de algunos servicios. En ambos casos, los incentivos a la reducción del gasto pueden ser plenamente coherentes con las preferencias de los agentes en una CA y con las demandas de los potenciales inmigrantes a la misma. Como efecto beneficioso adicional, debe notarse que cuando el peso del IRPF en los recursos de una CA es mayor —por serlo también su nivel de renta per cápita como se plantea en el caso del IRPF—, los márgenes de competencia fiscal están sesgados en favor de las CC.AA. más pobres.

Así pues, sentado que la lógica económica no ofrece argumentos sustantivos en favor de limitar el ejercicio de la capacidad normativa sobre la tarifa,

y que la diversidad es la esencia misma de la autonomía, pueden ser aconsejables algunos límites, siquiera de forma transitoria, en atención a tres consideraciones distintas. En primer término, cuando la articulación de la solidaridad es incompleta —como sigue siendo el caso del nuevo sistema de financiación—, las limitaciones pueden garantizar que el conjunto de los recursos financieros disponibles no se atribuyan de forma que puedan establecerse discriminaciones excesivas fundadas en las diferencias de capacidad. Por otra parte, el tránsito inmediato de una situación de ausencia de corresponsabilidad a otra que permita un ejercicio irrestringido de la autonomía podría ocasionar disfunciones serias (complejidad, incertidumbre, descoordinación, etcétera) cuya evitación reclama cierta prudencia. Finalmente, el ordenamiento jurídico exige la garantía de principios como los de progresividad y no confiscación.

Refirámonos, por último, a la posibilidad de que las regiones con menor renta resultasen perjudicadas por la cesión parcial del IRPF. Como es obvio, una región rica tiene a su disposición una base imponible mayor, pero—dada la progresividad de la tarifa— también una presión fiscal más elevada. La competencia fiscal y el mercado político de cada región limitan al alza los movimientos de tipos en estas CC.AA., cuya fuerte dependencia de los ingresos del IRPF no ofrece un margen apreciable para las rebajas impositivas. Las menos ricas, por contra, tienen buena parte de la recaudación asegurada por unas transferencias estatales que crecen con los ITAE, pueden competir a la baja con pérdidas recaudatorias limitadas y, aun no moviendo tipos de gravamen, tienden a ver crecer su recaudación per cápita con más dinamismo. El Cuadro n.º 3 sugiere que, por lo general, la elasticidad del IRPF es superior a la media en las

CC.AA. menos ricas. Si el futuro comportamiento del IRPF fuera similar al registrado en el pasado, el juego de la mayor progresividad del IRPF en las CC.AA. con renta per cápita inferior a la media y la convergencia de las rentas regionales determinarían ganancias netas en la recaudación per cápita de estas regiones.

Más formalmente, si  $R$  es la recaudación,  $N$  es el número de habitantes e  $Y$  es el valor añadido bruto (VAB) de una CA, podemos escribir:

$$r = \frac{R}{N} = \frac{R}{Y} \frac{Y}{N} = \pi y \quad (1)$$

donde  $r$  es la recaudación per cápita,  $\pi$  es la presión fiscal e  $y$  la renta o VAB per cápita. Llamando  $\dot{z}/z$  a la tasa de crecimiento de una variable  $z$  cualquiera, el crecimiento de la recaudación per cápita es:

$$\frac{\dot{r}}{r} = \frac{\dot{\pi}}{\pi} + \frac{\dot{y}}{y} \quad (2)$$

esto es, la tasa de crecimiento de la presión fiscal más el crecimiento de la renta per cápita. Si denotamos por  $\rho$  a la elasticidad de la presión fiscal respecto del IRPF y por  $g$  a la tasa de crecimiento de la renta per cápita, podemos escribir:

$$\frac{\dot{r}}{r} = (1 + \rho)g \quad (3)$$

Una condición suficiente para asegurar que la recaudación per cápita tiende a crecer más en las CC.AA. menos ricas es que  $\rho$  y  $g$  sean decrecientes con la renta per cápita:

$$\frac{d(\dot{r}/r)}{dy} < 0 \quad \text{si} \quad \frac{d\rho}{dy} < 0 \quad \text{y} \quad \frac{dg}{dy} < 0 \quad (4)$$

Aunque, como siempre ocurre en economía, el pasado no prefigura necesariamente la evolución futura de la financiación autonómica, sí puede utilizarse para caracterizar el escenario más probable en la medida en que la estructura básica del IRPF y los impuestos

**Cuadro n.º 3. Elasticidades del IRPF: CC.AA., 1987-1995**  
(Elasticidad de la recaudación per cápita respecto del valor añadido bruto c.f. per cápita)

Comunidad	Período					
	1987-90	1988-91	1989-92	1990-93	1991-94	1992-95
Andalucía	1,52	1,82	1,61	1,13	1,13	0,68
Canarias	1,25	1,77	1,31	1,00	1,09	0,96
Cataluña	1,52	1,85	1,50	1,09	0,86	0,49
Galicia	1,46	2,13	1,81	1,42	1,44	0,91
Valencia	1,55	1,83	1,44	1,25	1,58	1,76
Aragón	1,31	1,96	1,49	1,11	1,06	0,60
Asturias	1,39	2,23	1,67	0,99	0,94	0,79
Baleares	1,36	1,36	0,95	0,75	1,31	0,82
Cantabria	1,18	1,87	1,36	0,74	0,82	0,80
Castilla-M	1,42	2,10	1,88	1,46	1,65	1,49
Castilla-L	1,72	2,21	1,73	1,22	1,18	0,87
Extremadura	1,43	2,11	1,72	1,47	1,47	0,91
Madrid	1,50	1,80	1,42	0,96	0,64	0,17
Murcia	1,60	1,79	1,50	1,27	1,32	0,79
Rioja	1,44	1,89	1,63	1,09	1,15	0,58
TOTAL	1,46	1,88	1,53	1,12	1,16	0,78

*Nota:* Las elasticidades han sido estimadas en un modelo de efectos fijos con corrección por heteroscedasticidad.

Las elasticidades agregadas bianuales del último subperíodo son: 1992-93, 1,30; 1993-94, 1,41; 1994-95, 0,11.

cedidos (con exclusión del propio IRPF autonómico) se mantengan básicamente inalteradas. Tomando como referencia el período 1987-1995, los datos de población de derecho a 1 de julio de cada año (Instituto Nacional de Estadística), la recaudación real de los tributos cedidos y las cuotas líquidas del IRPF por CC.AA. (Dirección General de Coordinación con las Administraciones Territoriales, septiembre, 1996), así como el VAB al coste de los factores del INE (los valores de 1995 se extrapolan con las tasas de crecimiento del VAB estimadas por la Fundación FIES), el cumplimiento de la primera condición puede comprobarse

estimando la ecuación:

$$\text{Log } \pi_t = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Log } y_t + \alpha_2 (\text{Log } y_t)^2 \quad (5)$$

de donde

$$\rho = \alpha_1 + 2\alpha_2 \text{Log } y_t \text{ y } d\rho/dy_t = 2\alpha_2/y_t < 0$$

si  $\alpha_2 < 0$  (para un análisis similar, véase Alcalá y Caries, 1995). Por otra parte, para evaluar la segunda condición podemos estimar una "ecuación de convergencia":

$$d\text{Log } y_t = \beta_0 + \beta_1 \text{Log } y_{t-1} \quad (6)$$

donde

$$g = d\text{Log } y \text{ y } dg/dy_{t-1} = \beta_1/y_{t-1} < 0 \text{ si } \beta_1 < 0.$$

El Cuadro n.º 4 presenta los resultados de la estimación de las ecuaciones de presión fiscal para el IRPF y los impuestos cedidos y la ecuación de convergencia del VAB per cápita. Las estimaciones indican que los temores acerca del posible efecto negativo de la cesión del IRPF sobre las desigualdades regionales no pueden fundarse en la historia reciente. Por una parte, el crecimiento de la renta per cápita tiende a ser mayor en las CC.AA. menos ricas, un resultado bien conocido en la literatura empírica sobre convergencia regional (Dolado, González-Páramo y Roldán, 1994; Pérez, Goerlich y Mas, 1996). Por otra, la presión fiscal presenta una elasticidad positiva respecto de la renta

per cápita, elasticidad que tiende a ser mayor cuanto menor es la renta per cápita regional. Este resultado es especialmente significativo en el caso del IRPF, quizás debido a que la progresividad del IRPF es mayor en los tramos inferiores de la tarifa, en los que tienden a concentrarse las bases medias en las CC.AA. menos ricas, sin poderse descartar que los márgenes de mejora de la gestión sean mayores en estas CC.AA., a causa de la naturaleza de las actividades dominantes en las mismas o a otros motivos. En todo caso, la evidencia presentada tiene una lectura simple. Si el futuro del IRPF es relativamente similar a su pasado inmediato, el diferencial de recaudación

Cuadro n.º 4. Recaudación per cápita y convergencia: CC.AA., 1987-1995

	Impuesto sobre la Renta (IRPF)	Impuestos Cedidos (excluido IRPF)	Ecuación de Convergencia
Constante(s)	Efectos fijos	-4,4262** (-93,19)	Efectos fijos
Log $y_t$	0,4480** (14,11)	0,4330** (6,54)	—
(Log $y_t$ ) <sup>2</sup>	-0,3594** (-5,95)	-0,3640** (-2,68)	—
Log $y_{t-1}$	—	—	-0,0935** (-11,56)
R <sup>2</sup>	0,9909	0,6565	0,7314
SE	0,0643	0,1342	0,0221
DW	1,85	1,90	1,57
F	53,67**	12,90**	3,14**
$\chi^2$	6,42*	0,52	9,14**
N	134	131	126

*Nota:* Las ecuaciones de presión fiscal del IRPF y de convergencia de la renta per cápita han sido estimadas en un modelo de efectos fijos (estimadores intragrupos) con corrección por heteroscedasticidad, mientras que la ecuación de presión fiscal de los impuestos cedidos los ha sido en un modelo de efectos aleatorios (estimadores de mínimos cuadrados generalizados). Bajo los coeficientes se presentan los estadísticos t-Student. \*\*(\*) indica significación del correspondiente contraste al 99% (95%). R<sup>2</sup> es el coeficiente de determinación corregido, SE es el error estándar de la estimación, DW es el estadístico Durbin-Watson de autocorrelación serial de primer orden, F es el contraste de la hipótesis nula de que los efectos fijos (constantes) son iguales para todas las CC.AA.,  $\chi^2$  es el contraste de Hausman de la hipótesis nula de ausencia de correlación entre los efectos fijos y los regresores, y N es el número de observaciones.



per cápita por IRPF en favor de las CC.AA. más ricas debería tender a acortarse. Formalmente, si A es una región rica y B una pobre:

$$d(r_A/r_B) = \frac{r_A}{r_B} [(1+p_A)g_A - (1+p_B)g_B] < 0 \quad (7)$$

ya que  $p_A < p_B$  y  $g_A < g_B$  - Lógicamente, una evolución atípica de la renta en algunas regiones o el futuro comportamiento de las CC.AA. respecto del ejercicio de sus competencias normativas podría determinar cualquier resultado (Ruiz-Huerta y otros, 1997).

En suma, la cesión del IRPF acordada en septiembre de 1996 puede ser criticada desde frentes diversos. No es la solución de todos los problemas del sistema de financiación, objetivo que por otra parte nadie ha pretendido. Pero tampoco puede tachársele de medida insolidaria. Si los ITAE crecen más rápidamente que el IRPF, como es previsible, y este impuesto continúa comportándose como en los últimos años, el crecimiento de la financiación per cápita presentará un mayor dinamismo en las CC.AA. menos prósperas. Con todo, la discusión de la reciente reforma no debe perder la referencia que ofrece el conjunto del sistema de financiación, del cual el IRPF autonómico es sólo una parte. La cesión ha conseguido romper un cierto "statu quo" que la falta de corresponsabilidad fiscal habla hecho posible, acercando al mismo tiempo la autonomía financiera de las CC.AA. de régimen común a la que ya ejercitan respecto del gasto. Pero se trata de una fórmula provisional que, en tanto no se complemente con cesiones adicionales en materia de imposición indirecta —lo que probablemente ocurra tras el traspaso de las competencias educativas y sanitarias al conjunto de las CC.AA.—, deberá utilizarse con criterios de prudencia y de coordinación.

#### 4. COMENTARIOS FINALES

El Programa de Convergencia 1997-2000, elaborado para dar cumplimiento a Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en Dublín en diciembre de 1996, contempla entre sus medidas a medio plazo dos compromisos: 1) Reforma profunda del IRPF orientada a la redefinición del concepto de capacidad económica a gravar y también a la extensión de las bases de gravamen y adecuación de la estructura de las tarifas y tipos máximos a las últimas tendencias de la UE; y 2) Revisión de la fiscalidad del ahorro y de las rentas del capital, con vistas a fomentar el ahorro, teniendo en cuenta el entorno económico internacional y, en concreto, la introducción de la moneda única y la libertad de movimientos de capitales.

Aunque necesariamente genérico, este anuncio se orienta en las direcciones apuntadas a lo largo de este trabajo y tiene un contenido técnico relativamente simple: reducción de los tipos marginales más altos y del número de tramos de la tarifa, simplificación del impuesto, homogeneización del tratamiento fiscal de las diferentes fuentes de renta—con especial atención a la diferencias trabajo-otras rentas y a la heterogénea fiscalidad de las distintas materializaciones del ahorro familiar— y reducción de las vías de fraude. Una reforma que discurra a lo largo de estas líneas debe dar por resultado un impuesto más eficiente, más simple y, en caso de avanzarse en un gravamen más homogéneo y efectivo de las rentas, posiblemente también más equitativo.

Si en algo se diferencia radicalmente esta reforma de las precedentes, este elemento singular es la cesión parcial del IRPF a las CC.AA. que ha entrado en vigor el 1 de enero de 1997. Este cambio histórico en la estructura del impuesto

debe tener, en general, los efectos positivos que cabe esperar de los mayores grados de corresponsabilidad fiscal y autonomía financiera, sin que exista base para temer la aparición de costes en términos de equidad interterritorial. Al mismo tiempo, la nueva realidad del IRPF como impuesto compartido subraya las exigencias de coordinación entre el Estado y las CC.AA. Una coordinación que resulta hoy más necesaria, si cabe, de lo que lo será en un futuro más lejano, pues el IRPF es parte esencial de los ingresos de muchas CC.AA. y el Estado mantiene competencias exclusivas en la

regulación de la base liquidable y sobre otros elementos del impuesto. La creación de una Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria en el seno de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con funciones de informar los proyectos de modificación normativa de los tributos cedidos, entre otras, es un paso en esta dirección, que quizás debiera acompañarse de un reforzamiento del papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera en esta materia. Este es el marco en el que habrá de realizarse la reforma del IRPF anunciada en el Plan de Convergencia 1997-2000.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCALÁ, F. y A. CARLES (1995): *Crecimiento de la recaudación y nivel de renta: ¿Es regresiva la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas?*, Universidad de Murcia, mimeo, agosto.
- ALESINA, A. y R. PEROTTI (1995): "Taxation and redistribution in an open economy", *European Economic Review*, 39, pgs. 961-979.
- ALWORTH, J.S. and FRITZ, W. (1989): "Capital mobility and the cost of capital under certainty and effective tax rates in Europe", in M. Funke (ed.), *Factors in business investment*, Springer-Verlag, Berlin.
- ARGIMÓN, I. (1991): "La tasa de ahorro en España: 1964-1989", *Moneda y Crédito*, 192.
- y J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO (1987): "Una medición de la rémora inflacionaria en el IRPF, 1979-1985", *Investigaciones Económicas*, 11.
- y J.M. ROLDÁN (1993): "Ahorro, riqueza y tipos de interés en España", *Investigaciones Económicas*, 17.
- ARRATÍBEL, F. (1995): "El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en los Estados miembros de la Unión Europea", *Zergak*, 6-2, pgs. 93-104.
- BLANCO, J. (1992): "Los efectos del seguro de desempleo sobre la actividad laboral y las horas trabajadas", *Moneda y Crédito*, 195.
- CASADO, G., J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. LASARTE, J.M. MARTÍN AYALA, J. MARTÍN QUERALT, L. PLAZA y F. PÉREZ (1997): *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*, Comares, Granada.
- CNOSSEN, S. y R. BIRD (1990): "Introduction and summary", en S. Cnossen y R. Bird (eds.): *The personal income tax: Phoenix from the ashes*, North-Holland, Amsterdam, pgs. 1-16.
- CONTRERAS, C. and SANZ, J.F. (1993): *Deslocalización fiscal del ahorro y límites al proceso de convergencia en la UME*, Instituto de Estudios Fiscales, mimeo.
- DOLADO, J.J., J.L. Malo de Molina y A. Zabalza (1986): "El desempleo en el sector industrial", *Papeles de Economía Española*, 26.
- J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J.M. ROLDAN (1994): "Convergencia económica entre las provincias españolas: Evidencia empírica (1955-1989)", *Moneda y Crédito*, 198, pgs. 81-119.
- J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y J. VIÑALS (1997): "A cost-benefit analysis of going from low inflation to price stability in Spain", *NBER Conference on The Costs and Benefits of Achieving Price Stability*, National Bureau of Economic Research-Federal Reserve Bank of New York, Nueva York, febrero, mimeo.
- DOWRICK, S. (1992): "Estimating the impact of government consumption on growth: Growth accounting and optimizing models", Australian National University, mimeo.
- EASTERLY, W. y REBELO, S. (1992): *Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation*, CEPR, mimeo.
- ESCOBEDO, I. (1989): "Un análisis empírico de los efectos finales producidos sobre el empleo industrial por el sistema de financiación de la seguridad social española, 1975-1983", *Investigaciones Económicas*, XV.
- FUENTES QUINTANA, E. (dir.) (1990): *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española*, Civitas, Madrid.
- FELD, L, G. KIRCHGÄSSNER y W. POMMEREHNE (1995): "Tax harmonization and tax competition at the local level: Is there an Inevitable collapse of the Welfare State?", 51 Congreso del International Institute of Public Finance, Lisboa, agosto, mimeo.
- GAGO, A. y J.C. ÁLVAREZ (1995): "Hechos y tendencias de la reforma fiscal en los países de la OCDE (1980-1990)", *Hacienda Pública Española*, 134, pgs. 73-91.
- GARCÍA, J., J.M. GONZÁLEZ-PÁRAMO y A. ZABALZA (1989): "El coste de eficiencia de la tributación familiar en España", *Moneda y Crédito*, 188.
- GILLIS, M. (ed.): *Tax reform in developing countries*, Duke University Press, Durham.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (1986): "El impuesto lineal sobre la renta", *Papeles de Economía Española*, 27, pgs. 297-302.
- (1988): "Inflación e imposición personal sobre la renta en España, 1979-1988", *Documentos de Trabajo*, 17/1988, Fundación FIES-CECA.
- (1991): "Imposición personal e incentivos fiscales al ahorro en España", Banco de España, *Estudios Económicos*, 46.
- (1992): "¿En cuánto corregimos la doble imposición sobre los dividendos?", *Hacienda Pública Española*, Monografía, n.º 2/1992.
- (1994): "Gasto social y crecimiento económico en el Estado de Bienestar", *Hacienda Pública Española*, Monografías n.º 2 (XXV Aniversario): El sector público español: Una panorámica actual, pgs. 135-153.
- (1995a): "Análisis comparado de la fiscalidad efectiva sobre los activos financieros en España", *Papeles de Economía Española*, 65, pgs. 212-223.
- (1995b): "La doble imposición de los dividendos en la Unión Europea y en España", *Zergak. Gaceta Tributaria del País Vasco*, n.º 2, págs. 83-91.
- y J.F. SANZ (1994): "La fiscalidad sobre el factor trabajo", *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 25/26, Septiembre-Diciembre, pgs. 144-154.
- LAGARES, M. y otros (1990): *Fraude en el IRPF (1979-1987)*, Instituto de Estudios Fiscales, mimeo.

- LAMO, A.R. y DOLADO, J.J. (1993): "Un modelo de mercado de trabajo y la restricción de oferta en la economía española", *Investigaciones Económicas*, 17.
- MARTÍ, M. (1991): "El impacto del seguro de desempleo en el mercado de trabajo y en la distribución de la renta", *Papeles de Economía Española*, 48.
- MESSERE, K. (1993): *Tax policy in OECD countries. Choices and conflicts*, IBFD Publications, Amsterdam.
- MONASTERIO, C. (1997): "El sistema de financiación autonómica para el período 1997-2001: Una reforma incompleta", *Economistas* (España 1996. Un balance), 74, pgs. 243-250.
- MURO, J., J.L. RAYMOND, L. TOHARIA y E. URIEL, *Análisis de las condiciones de vida y trabajo en España*, Secretaría de Estado de Economía (Ministerio de Economía y Hacienda), Madrid, 1988.
- OCDE (varios años): *Revenue Statistics of OECD countries*, anual.
- (1994): *Taxation and household savings*, OECD, París.
- PÉREZ, F., F. GOERLICH y M. MAS (1996): *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones 1955-1995*, Fundación BBV, Bilbao.
- PLOSSER, C. (1992): *The search for growth*, University of Rochester, mimeo.
- RAYMOND, J.L. (1987): "Tipos impositivos y evasión fiscal", *Papeles de Economía Española*, 30/31, pgs. 154-169.
- GARCÍA, J. y POLO, C. (1987): "Factores explicativos de la demanda de empleo", *Papeles de Economía Española*, 26.
- RAZIN, A. y YUEN, C.-Y. (1993): "Convergence in growth rates: The role of capital mobility and international taxation", CEPR, *Discussion Paper Series*, 760.
- RUIZ-HUERTA, J., J. ONRUBIA, J. LÓPEZ y N. BADENES (1996): "Reforma del IRPF y distribución de la renta: Simulación de algunas alternativas con datos de panel", Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 11/96.
- (1997): "Impacto redistributivo de la utilización del IRPF como instrumento de financiación autonómica", Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo*, 2/97.