

Reformas fiscales y pérdida de progresividad del sistema tributario

El trabajo analiza las consecuencias que los diferentes tratamientos fiscales tienen sobre el principio constitucional de progresividad del sistema de tributación, en función del tipo de rentas y de la composición de la riqueza de los obligados tributarios. Para ello, se estudia la composición de los ingresos correspondientes, principalmente al último decil poblacional, atendiendo a la importancia que reflejan las rentas provenientes del capital y del trabajo. Igualmente, se analiza la estructura de los patrimonios de dicho segmento de población y la variación sustancial del peso de los activos mobiliarios a medida que nos acercamos a los individuos más ricos. A partir de los datos analizados, se abordan las implicaciones que tienen sobre dicha estructura de riqueza y renta, tanto las propuestas de reforma tributaria planteadas hace más de un año por la Comisión de expertos designada ad hoc, como las reformas finalmente implementadas en los tributos más esenciales: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre el valor añadido (IVA), Impuesto de Sociedades (IS), Impuesto sobre el Patrimonio (IP), Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito (IDEC), e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD). Expuesto lo anterior, se comprueba que, en los últimos años, ha ido disminuyendo la carga impositiva sobre el capital, las fortunas familiares, el sistema financiero y las grandes corporaciones, mientras que se mantenido o incrementado a las rentas del trabajo y a la ciudadanía en general.

En numerosas ocasiones las reformas tributarias o las recomendaciones de reforma se plantean como neutras o simplemente se alude a su funcionalidad como dinamizadoras del crecimiento o del empleo, sin mencionar el impacto que tendrán sobre la progresividad del conjunto del sistema tributario, incluido como un principio constitucional en el artículo 31.1 de la Constitución española (CE), que textualmente dice:

«Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.»

Víctor A. Luque, licenciado en Administración y Dirección de Empresas y en Derecho por la Universidad de Granada

Miguel Ángel Luque es profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Almería

En virtud de este artículo, no solo deberían pagar más aquellas personas con mayor capacidad económica sino que, además, deberían hacerlo en mayor proporción respecto de aquellos con menor capacidad económica. De esta forma, se coadyuva a la consecución de los objetivos de redistribución de la renta (artículo 40.1 de la CE) e igualdad material que deben fomentar los poderes públicos (artículo 9.2 de la CE). Si bien es cierto que no puede exigirse la progresividad de cada una de las figuras tributarias individualmente sino al sistema tributario en su conjunto, según ha matizado el Tribunal Constitucional,¹ no lo es menos que la progresividad del sistema tributario se tiene que articular técnicamente mediante tipos de gravamen progresivos, exenciones y beneficios fiscales que permitan la consecución de la distribución de la renta y la riqueza anteriormente citadas. Del mismo modo, en aras del respeto de tal principio, así como el de capacidad económica, no carece de importancia el predominio de los impuestos directos (aquellos que gravan directamente la renta o la riqueza) sobre los indirectos (aquellos que gravan una manifestación de capacidad económica como puede ser el consumo).

El hecho de que existan tratamientos fiscales diversos en función del tipo de renta no es neutral en relación con la mayor o menor progresividad del sistema tributario

El hecho de que existan tratamientos fiscales diversos en función del tipo de renta no es neutral en relación con la mayor o menor progresividad del sistema tributario. De forma similar sucede con los impuestos que gravan la riqueza: un tratamiento diferencial sobre los distintos activos patrimoniales tendrá consecuencias sobre la mayor o menor progresividad del sistema, en función de la composición típica de los patrimonios de cada uno de los segmentos o cuantiles poblacionales. También la estructura de los impuestos que gravan las distintas manifestaciones de la capacidad económica –consumo o ahorro– afectará a la progresividad en las cargas tributarias en la medida en que la propensión media al consumo y al ahorro es diferente por cuantiles poblacionales de renta y de riqueza.² Finalmente, los múltiples tipos de gravamen que se aplican a los diversos bienes y servicios consumidos, en el IVA o en los impuestos especiales, tienen su implicación sobre nuestro objeto de estudio en la medida en que las cestas típicas de la compra varían por cuantiles de ingresos o riqueza, además de por otras circunstancias, como pueden ser la edad, el género, el tipo de familia, etc.

¹ Véase España, Tribunal Constitucional, sentencia núm. 27/1981, de 20 de julio; sentencia núm. 37/1987, de 26 de marzo; sentencia núm. 76/1990, de 26 de abril; sentencia núm. 150/1990, de 4 de octubre; sentencia núm. 173/1996, de 31 de octubre; 14/1998, de 22 de enero; y sentencia núm. 327/2006, de 20 de noviembre.

² Véase «Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español», *Informe*, Madrid, 2014. En él la Comisión reconoce esta diferente propensión al afirmar que «las personas que más ahorran y más podrían beneficiarse del referido incentivo serían las de mayores ingresos, incluso en el caso de que sus consumos fuesen excesivos», p. 136.

Expuesto lo anterior, no compartimos las conclusiones que se presentan sobre la progresividad,³ basadas exclusivamente en los tipos medios del IRPF de las rentas del trabajo sin tener en cuenta las modificaciones en las exenciones, reducciones, deducciones, demás bonificaciones, así como el resto de medidas introducidas en una determinada reforma fiscal.

Como consecuencia de esto, es necesario conocer la composición típica, tanto de los ingresos, como de la riqueza a lo largo de los distintos cuantiles⁴ de la distribución para ver las implicaciones sobre la carga fiscal que efectivamente soportarán los diferentes segmentos poblacionales. También haría falta analizar la cesta típica y las propensiones al consumo, aunque estos dos últimos aspectos no se abordarán en profundidad en este artículo.

Seguidamente se muestra la composición de las rentas del decil diez, el que incluye a aquellas personas con ingresos más altos. Posteriormente se presenta la composición de los patrimonios del último percentil, aquel que agrupa al 1% con mayores cantidades. Finalmente se analiza el impacto diferencial que tendría la aplicación de algunas de las propuestas de reforma del sistema tributario y de las modificaciones que finalmente se han implementado, sobre la justicia tributaria y la progresividad en las cargas fiscales.

Estudio de la composición de los ingresos

En la composición de los ingresos se ha optado por analizar principalmente los que pertenecen al último decil, puesto que es a lo largo de él donde se producen variaciones en la composición típica más significativas.

Dentro de este decil se observa que la proporción de rentas provenientes de la propiedad del capital se incrementa significativamente en los sujetos que se encuentran más arriba en la distribución (cuadro 1). Puede verse cómo los ingresos procedentes de los salarios y las pensiones van perdiendo peso, mientras que los relativos a la actividad empresarial, los ingresos del capital y aquellos derivados de la revalorización del capital ganan importancia. Así, mientras que en los individuos que se sitúan en la franja entre el 10 y el 5% de ese decil diez, el porcentaje de las rentas que corresponden a la categoría de salarios supe-

³ Como la que hace Sala i Martín: «No se entienden las quejas del PSOE y de IU sobre la falta de progresividad de la reforma fiscal de Montoro ya que el nuevo sistema fiscal será mucho más progresivo de lo que era cuando mandaban las izquierdas en España», en X. Sala i Martín, «Verdades y Mentiras de la Reforma Fiscal de Montoro», blog XSM, disponible en: <http://salaimartin.com/randomthoughts/item/732-verdades-y-mentiras-de-la-reforma-fiscal-de-montoro.html> Acceso el 8 de junio de 2015.

⁴ Los cuantiles son aquellos valores de la variable, que ordenados de menor a mayor, dividen a la distribución en partes, de tal manera que cada una de ellas contiene el mismo número de frecuencias. Los cuantiles que se utilizarán en este artículo son los deciles (que dividen la distribución en diez partes) y percentiles (que dividen la distribución en cien partes).

ra el 88% del total, en los individuos que se integran en el 0,01% con mayores ingresos, los salarios y las pensiones dejan de ser la fuente principal de renta y su lugar lo ocupan aquellos derivados de la revalorización del capital. Si nos fuésemos más atrás, veríamos cómo los ingresos empresariales, aquellos procedentes del capital y aquellos de las ganancias de capital apenas tienen peso significativo. Esta situación viene explicada tanto por el mayor peso medio de los capitales en la composición de la riqueza de los individuos que más ganan en comparación con el resto de individuos,⁵ como por la mayor rentabilidad media que suelen obtener los citados capitales.⁶ Piketty explica esto último con dos argumentos: i) por la existencia de economías de escala en la gestión de la cartera de inversión y, ii) porque es más fácil para un inversor tomar riesgos y ser paciente si tiene reservas sustanciales.⁷ A estas razones se podrían añadir otras como la existencia de imperfecciones en los mercados financieros⁸ y la de rentas de monopolio.⁹

Es necesario conocer la composición típica, tanto de los ingresos, como de la riqueza a lo largo de los distintos cuantiles de la distribución para ver las implicaciones sobre la carga fiscal que efectivamente soportarán los diferentes segmentos poblacionales

A este respecto, es significativo que, en todos los países y en todos los períodos para los que se dispone de este tipo de datos, el porcentaje de ingresos derivados del trabajo disminuye rápidamente conforme nos desplazamos a la parte superior del último decil, mientras que la participación de los ingresos derivados del capital aumenta de forma pronuncia-

⁵ Pese a que no tienen que coincidir los individuos con mayores ingresos de aquellos con mayor riqueza, sí que existe, en las sociedades modernas, una correlación positiva entre la posición relativa en la distribución de una de estas variables con la otra. Además, según exponen Alvaredo, Atkinson, Piketty y Saez, esta correlación ha aumentado en EEUU durante las últimas décadas, lo cual nos hace suponer que en España se ha podido dar un movimiento en la misma dirección. Véase F. Alvaredo, A. B. Atkinson, Th. Piketty y E. Saez, «The top 1 percent in international and historical perspective», *National Bureau of Economic Research*, 2013, pp. 3-20. En la mayoría de las sociedades europeas y en EEUU la mitad de la población no posee virtualmente nada: el 50% más pobre posee menos del 10% de la riqueza nacional, generalmente menos del 5%. Véase Th. Piketty, *Capital in the twenty-first century*, [traducción de A. Goldhammer], Belknap Press, Cambridge, 2014, p. 257. Según las estadísticas, en el año 2007 en España más del 25% de la riqueza financiera era propiedad del 1% más rico. Véase F. Alvaredo y E. Saez, «Income and wealth concentration in Spain from a historical and fiscal perspective», *Journal of the European Economic Association*, vol. 7 (5), 2009, pp. 1140-1167.

⁶ Este aspecto es duramente criticado por Juan Ramón Rallo, al señalar que los rendimientos superiores que Piketty destaca de los más ricos no son tales. Para el citado autor el hecho de que la riqueza del 1% haya aumentado a un ritmo notablemente superior al del resto de la población no implica que se hayan mantenido dentro de cada cuantil los mismos individuos debido a la existencia de convergencia beta (movimiento de los individuos dentro de la distribución). Véase J. R. Rallo, «¿Qué pasó con los superricos de 1987?», *Vozpópuli*, 3 de abril de 2014, disponible en: <http://vozpupuli.com/blogs/4241-juan-r-rallo-que-paso-con-los-superricos-de-1987>

⁷ Th. Piketty, *op. cit.*, 2014, p. 430.

⁸ J. Stiglitz, *El precio de la desigualdad: el 1% de población tiene lo que el 99% necesita*, Taurus, Madrid, 2012, p. 161.

⁹ *Ibidem*, p. 90.

da.¹⁰ Como consecuencia de todo lo anterior, la desigualdad en los ingresos del capital suele ser mayor, incluso, que la desigualdad en la propiedad del mismo.¹¹

Cuadro 1. Composición media de los ingresos¹² del primer decil durante el período 1981-2012 en España. Porcentajes

	Salarios	Empresariales	Capital	Ganancias de capital
Top 10-5%	88,61	7,26	5,88	1,47
Top 5-1%	82,66	9,72	7,77	3,08
Top 1-0.5%	72,21	14,45	10,68	5,88
Top 0.5-0.1%	60,57	18,60	14,50	9,56
Top 0.1-0.01%	39,61	24,40	20,44	18,77
Top 0.01%	24,24	23,29	23,05	32,64

Fuente: Elaboración propia a partir de The World Top Incomes Database.

Se debe tener en cuenta, además, que los ingresos procedentes del capital se encuentran subestimados, debido tanto a la evasión fiscal como a la existencia de diferentes exenciones fiscales.¹³ Por tanto, el peso de éstos es presumiblemente mayor que el que reflejan los datos anteriormente expuestos. Un reciente estudio de Gabriel Zucman sugiere que el porcentaje de riqueza europea oculta en paraísos fiscales es superior a la de EEUU. Según él, ello se debe al mayor incentivo que existe en Europa a la ocultación de capitales por los mayores niveles de gravamen.¹⁴ Otra causa de esta diferencia puede encontrarse en la menor coordinación de las agencias tributarias y en la ausencia de transmisión automática de información bancaria entre los diferentes países que forman la Unión Europea (UE) a la que alude Piketty.¹⁵

Análisis de la composición típica de los patrimonios

El análisis de la composición de los patrimonios se ha realizado teniendo en cuenta la configuración de los diferentes cuantiles que conforman el último percentil (Top 1% riqueza).

¹⁰ Th. Piketty, *op. cit.*, 2014, p. 279.

¹¹ *Ibidem*, p. 243.

¹² Los ingresos salariales incluyen salarios, pensiones y otros ingresos derivados del trabajo. Los ingresos empresariales incluyen los ingresos del trabajo por cuenta propia, los ingresos de las explotaciones agrarias y los ingresos de los pequeños negocios. Los ingresos del capital están formados por dividendos, intereses, rentas e ingresos de inversiones extranjeras y otras inversiones. Las ganancias de capital son las revalorizaciones en el precio de los distintos tipos de capital y riqueza.

¹³ Th. Piketty, *op. cit.*, 2014, p. 281 y ss.

¹⁴ G. Zucman, «The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the US net Debtors or net Creditors?», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, núm. 3, 2013, pp. 1321-1364.

¹⁵ Th. Piketty, *op. cit.*, 2014, pp. 521 y ss.

Como afirma Bauman (2014), «para comprender la mutación que está actualmente en marcha, que es distinta de una mera fase de ciclo, tenemos que centrarnos en el 1% más rico, quizás, incluso en el 0,1% más rico. Si no lo hacemos, no conseguiremos apreciar el verdadero impacto del cambio que se está produciendo, en forma de degradación de la clase media al nivel del precariado». ¹⁶

Cuadro 2. Composición de la riqueza de los segmentos de población más ricos en España: Participación relativa en el total¹⁷

		Activos Inmobiliarios	Negocios	Efectivo, depósitos y bonos	Acciones	Otros	Deuda
Top 1-0.5%	1982	75,3	4,9	13,6	6,5	3,6	-3,9
	2007	78,8	0,8	6,4	14,7	0,9	-1,5
Top 0.5-0.1%	1982	67,6	5,6	12,7	12,2	4,5	-2,6
	2007	71,2	0,9	6,5	21,7	1,3	-1,7
Top 0.1%-0.01%	1982	55,8	5,2	11,3	24,7	5,6	-2,5
	2007	58,0	0,8	6,9	34,3	2,0	-2,0
Top 0.01%	1982	36,8	2,9	10,7	46,2	5,6	-2,2
	2007	27,4	0,5	5,8	65,9	3,6	-3,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Income and Wealth Concentration in Spain from a Historical and Fiscal Perspective*.

Desde 1982 hasta 2007 se produjeron modificaciones sustanciales en los componentes de cada uno de los cuantiles poblacionales. Analizando la evolución de la composición durante este período en la riqueza del 1% más rico, observamos los siguientes elementos característicos: 1) Los activos inmobiliarios ganan participación en todos los segmentos poblacionales menos en el 0,01% más rico. 2) Se produce una disminución generalizada del peso de los negocios en el total (caídas de alrededor del 80%). 3) El peso del efectivo, los depósitos y los bonos se reduce alrededor de un 50% para todos los segmentos analizados. 4) El componente que más participación gana son las acciones bursátiles.

La composición de la riqueza (cuadro 2) varía de forma sustancial conforme nos acercamos a los individuos más ricos. Mientras que, en el conjunto de la población, el peso de los activos inmobiliarios es notablemente superior al resto de los componentes, conforme nos acercamos a los individuos con mayor riqueza (del 1% más rico) este tipo de bienes va perdiendo progresivamente importancia. De hecho, al analizar el 0,01% más rico, vemos

¹⁶ Z. Bauman, *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?*, Paidós, Barcelona, 2014, pp. 22.

¹⁷ Las "acciones" incluyen aquellas comercializadas en mercados abiertos como aquellas que lo hacen en mercados cerrados, en la categoría de "otros" están incluidos los seguros, anualidades y otros activos de menor importancia. Para más información ver el apéndice del documento de Alvaredo y Saez, *op. cit.*, 2009.

cómo los activos inmobiliarios dejan de ser el principal componente y su lugar lo ocupan las acciones bursátiles.

A partir de estos datos es fácil deducir a quién benefician regulaciones fiscales que contienen un tratamiento diferenciado y privilegiado de los rendimientos y las ganancias del capital respecto de las rentas del trabajo, en detrimento de las segundas¹⁸ o a quién favorece la existencia de instrumentos como las SICAV¹⁹ para la gestión de patrimonios.

Propuestas de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español

En febrero de 2014 la Comisión de expertos nombrada por el Gobierno para la elaboración de una propuesta de reforma sobre el sistema tributario presentó sus recomendaciones. Las mismas se justifican sobre la base de «una mayor eficiencia económica, el impulso de la producción y el empleo». El informe elaborado señala que la reforma propuesta es «neutral ex ante desde el punto de vista recaudatorio». En nuestra opinión, sin embargo, el documento omite mencionar que las propuestas supondrían, en la mayoría de los casos, una reducción de la progresividad del sistema tributario e incluso, en algunos tramos de la riqueza o de la renta tomada en su conjunto, un aumento de la regresividad. Esto se debe, entre otras cosas, al hecho de que, como vimos anteriormente, ni las rentas ni los patrimonios tienen una composición típica homogénea. Recuérdese que, conforme nos desplazamos por los diferentes cuantiles de la estructura distributiva, las composiciones típicas van cambiando. A medida que nos acercamos hacia los individuos con mayores patrimonios e ingresos más altos, aumenta la importancia de las acciones y de los activos financieros así como de las rentas procedentes de la propiedad del capital, respectivamente.

En cuanto al IRPF las principales propuestas fueron:

- Mantener el sistema de imposición dual, conservando una tarifa progresiva sobre la base general (principalmente rentas del trabajo) y un tipo único proporcional, similar al mínimo de la tarifa progresiva sobre las rentas del trabajo, para las rentas del capital.

¹⁸ Como ocurre actualmente en el IRPF. Véase Ley 35/2006, del 28 de noviembre, del IRPF y de modificación parcial de las leyes del IS, sobre la Renta de no Residentes (IRNR) e IP.

¹⁹ Las Sociedades de Inversión en Capital Variable (SICAV) son una de las modalidades que, de acuerdo con la Ley 35/2003, del 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva (en adelante, LIIC) tienen como objeto la adquisición, tenencia, disfrute, armonización y enajenación de valores mobiliarios y de otros activos financieros. Están sometidas a distintos requisitos legales y disfrutan de un régimen de tributación privilegiado, con un tipo de gravamen del 1%. Ver M. A. Luque y V. A. Luque, «A vueltas con las SICAV. Reflexiones críticas desde el punto de vista económico-tributario», *Revista Papeles de Europa*, vol. 27, núm. 2, 2014, pp. 1-17.

- Limitar las exenciones y deducciones existentes y ampliar la definición de la base del impuesto, permitiendo una reducción de los tipos de la tarifa, así como una simplificación de la misma.
- Reducir el número de tramos de la tarifa progresiva de la base general, de 7 a 5.

Es fácil deducir a quién benefician regulaciones fiscales que contienen un tratamiento diferenciado y privilegiado de los rendimientos y las ganancias del capital respecto de las rentas del trabajo, en detrimento de las segundas o a quién favorece la existencia de instrumentos como las SICAV para la gestión de patrimonios

La justificación de un tratamiento más favorable para los rendimientos del capital se realiza, en primer lugar, bajo el argumento de que ya ha existido un gravamen previo sobre las rentas de las que procede y, en segundo lugar, por sus mayores facilidades de deslocalización. Sin embargo, no se usa el argumento de la doble imposición cuando se recomienda un reforzamiento de los impuestos indirectos que, recordemos, gravan el consumo, el cual, generalmente, se hace con rentas que anteriormente fueron gravadas. Además, las rentas de las que proceden los rendimientos han podido originarse a través de instrumentos, negocios o mecanismos con un régimen fiscal privilegiado: fondos de inversión, SOCIMI,²⁰ SICAV, amnistías fiscales, herencias o paraísos fiscales. Quizás la verdadera razón de mantener esta situación sea la de no crear «serios conflictos con los mercados, que han asimilado y se encuentran cómodos con la fórmula impositiva actual y que vigilan muy de cerca nuestra política fiscal», como se lee en el propio informe. Pero esto equivale a reconocer que vivimos en una democracia tutelada por las élites minoritarias que gobiernan esos mercados financieros.

En cuanto al IS las propuestas más destacables eran las siguientes:

- Reducir el tipo nominal del impuesto de manera significativa, desde el 30% que estaba vigente hasta el 20%. Aunque matizan que recomiendan hacerlo por etapas, sugiriendo una primera al 25%.

²⁰ Las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión Inmobiliaria (SOCIMI) son sociedades anónimas cotizadas cuya actividad principal es la adquisición, promoción y rehabilitación de activos de naturaleza urbana para su arrendamiento, bien directamente o bien a través de participaciones en el capital de otras SOCIMI. Deben cumplir unos requisitos específicos entre los que destacan la cotización en un mercado regulado, otros referentes al tipo de inversiones y la duración mínima y aspectos relativos a la distribución de beneficios. Están reguladas en la Ley 11/2009, del 26 de octubre, modificada por la Ley 16/2012, con un tipo impositivo del 0%. Ver E. Rivas Nieto, «Un nuevo vehículo de optimización fiscal: las SOCIMIS», *Crónica Tributaria*, núm. 154, 2015, pp. 139-162.

- Suprimir el régimen especial de las empresas de reducida dimensión existente, argumentando que tiene efectos negativos sobre la productividad, al no incentivar la mayor escala empresarial.
- Limitar la multitud de deducciones existentes, como la relativa a la innovación tecnológica, reinversión de beneficios, creación de empleo, o las fundamentadas en razones medioambientales, entre otras.

Respecto al IP, la Comisión de expertos propuso su eliminación definitiva, argumentando que tiene efectos negativos sobre el ahorro, que la cuantía recaudada es mínima y que las posibilidades de planificación fiscal desvirtúan su posible contribución a la equidad del sistema tributario.

En referencia al ISD, recomendaba que se estableciera un tipo impositivo reducido (entre el 10 y el 4%) común en todo el territorio nacional, con un mínimo exento. Por otra parte, según el informe, la tarifa impositiva solo debería discriminar en función del grado de parentesco y no de la base liquidable. Se propone, por tanto, un tipo proporcional y no uno progresivo. Además, no se tiene en cuenta el patrimonio del heredero, por lo que la aplicación de estas recomendaciones implicaría una reducción de la progresividad en este tributo por ambos lados.

En cuanto al IVA, el Comité se decanta por la subida de los tipos de los bienes superreducidos y los reducidos, aunque matiza que el incremento de los primeros debería ir acompañado de mecanismos de compensación a las rentas más bajas. Esto supondría un aumento de la carga impositiva principalmente sobre aquellos ciudadanos con ingresos inferiores, en cuya cesta de la compra típica tienen mayor peso relativo los productos respecto de los que se propone incrementar el tipo (pan, leche, huevos, etc.). Poco se sugiere en relación con los productos de lujo y algunos servicios que predominan en las cestas de la compra típicas de los segmentos de población con mayores ingresos y riqueza.

Otras propuestas de reforma fueron:

- Suprimir el impuesto sobre depósitos bancarios o, en todo caso, considerar indelegable este impuesto a las Comunidades Autónomas (CCAA).
- Desplazar la carga de las cotizaciones sociales del empleador al empleado. Se sugiere «aproximar el actual sistema de cotizaciones a un auténtico impuesto sobre las nóminas salariales», para que quede «aún más de manifiesto su carácter de impuesto directo sobre el trabajo».²¹ Es significativo que respecto a este presupuesto de hecho sean partidarios de reforzar su carácter directo cuando en líneas generales proponen «desplazar la carga tributaria desde la imposición directa hacia la indirecta».²²

²¹ Informe de la Comisión de expertos, *op. cit.*, 2014, p. 14.

²² *Ibidem*, p. 3.

En nuestra opinión, la mayoría de las propuestas favorecen un menor gravamen sobre las rentas de capital que, como vimos, predominan en los ingresos de los que más ganan y una menor carga fiscal sobre los activos típicos de los patrimonios más grandes. Consideramos que su posible aplicación conllevaría una reducción de la progresividad del sistema tributario tomado en su conjunto.

Modificaciones tributarias finalmente implementadas

La reforma fiscal que finalmente se ha llevado a cabo mediante la aprobación de diversas y sucesivas normas,²³ aunque no implementa la totalidad de propuestas realizadas por la Comisión de expertos, sí que sigue la tendencia anticipada por su Informe respecto al desplazamiento de las cargas de los impuestos directos a los indirectos y a la introducción de mayores incentivos al ahorro en relación con el consumo. Algunos ejemplos significativos de medidas que se han implantado son los siguientes:

Respecto del IRPF:

- Se aumenta levemente el mínimo personal situándose en 5.500 euros anuales (anteriormente estaba en 5.151 euros), 6.150 euros para mayores de 65 años y 7.550 euros para mayores de 75 años.²⁴
- En lo que respecta a las rentas de la base general, aplicadas principalmente a las rentas del trabajo, se produce una reducción en el número de tramos: pasando de 7 a 5. Esta modificación se ve acompañada por una reducción de los tipos marginales aplicables a cada tramo de la base imponible respecto a los existentes previamente, consecuencia del gravamen complementario temporal establecido como una de las primeras medidas del actual Gobierno.²⁵ Sin embargo, por lo general, serán las rentas más bajas y las más altas las que se vean más favorecidas por esta reforma.²⁶
- Respecto a las indemnizaciones por despido, después de varias modificaciones, se establece una exención con el límite de 180.000 euros.²⁷

²³ Principalmente a través de la Ley 18/2014 del 15 de octubre, la Ley 26/2014 del 27 de noviembre, la Ley 27/2014 del 27 de noviembre y la Ley 28/2014, del 27 de noviembre.

²⁴ Artículo 57 de la Ley 35/2006, del 28 de noviembre, del IRPF de 2006 modificado por el artículo 1.33 de la Ley 26/2014, del 27 de noviembre (RCL2014\1580).

²⁵ Real Decreto-ley 20/2011, del 30 de diciembre, de Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

²⁶ El tramo de rentas medias con bases imponibles entre 18.000,00 y 20.000,00 euros, por ejemplo, (es decir, el inmediatamente superior al más bajo de la escala) es el que menos se beneficia de la reforma de los tipos impositivos ya que la reducción de tipos es sólo de tres puntos si tomamos como referencia el recargo antes indicado.

²⁷ Artículo 7 de la Ley 35/2006, del 28 de noviembre, Ley del IRPF de 2006 modificada con entrada en vigor el día 29 noviembre de 2014 por el artículo 1.1 de la Ley 26/2014, del 27 de noviembre.

- En cuanto a las rentas del capital o del ahorro, mantiene la imposición dual frente a las de la base general, integrada principalmente por las del trabajo. Además, los tipos que gravan el ahorro bajan en todos los tramos, situándose en una horquilla del 20 al 24% en 2015 y del 19 al 23% en 2016.
- Se elimina la deducción estatal en el IRPF a los inquilinos por el alquiler de la vivienda habitual. Hasta ahora, esta deducción se la podían aplicar los contribuyentes con rentas inferiores a 24.107 euros.²⁸
- Se produce una supresión de la exención por dividendos por los primeros 1.500 euros. Por lo que a partir de ahora se tributará desde el primer euro.²⁹
- Se elimina la distinción que existía entre las plusvalías realizadas en menos de un año y las realizadas a más largo plazo, igualando los tipos a la baja. Así las plusvalías a corto plazo dejarán de tributar al tipo marginal, es decir, al tipo más alto que pagaba el contribuyente, y pasan a hacerlo a los tipos del ahorro,³⁰ significativamente inferiores.
- Se declaran exentos los rendimientos de cuentas bancarias, seguros de vida y planes de ahorro sistemático mantenidos durante un mínimo de cinco años, con el límite de 5.000 euros anuales para la aportación de la que proceden.³¹
- Además, se establece una exención para las plusvalías generadas por mayores de 65 años si se transforman en renta vitalicia.³² Esta medida supone un incentivo al refuerzo de los balances de las entidades financieras. Además, introduce una asimetría fiscal al no limitar las rentas vitalicias, ni el tope exento de tributación, puesto que nos podemos encontrar con una persona que venda acciones obteniendo millones de euros de plusvalías y al tener 65 años o más, no tenga que tributar por un solo euro.³³
- Se aumentan las cuantías deducibles de la cuota íntegra correspondientes al conjunto de donaciones y aportaciones con derecho a deducción.³⁴
- Se elimina la aplicación de los coeficientes de abatimiento³⁵ a las ganancias patrimoniales por transmisión de inmuebles y otros bienes cuando la suma alcance 400.000 euros

²⁸ Disposición Transitoria Decimoquinta. Ley 35/2006, del 28 de noviembre, Ley del IRPF de 2006 modificada por el artículo 1.89 de la Ley 26/2014, del 27 de noviembre.

²⁹ Ex Art. 7. Y) Suprimido por Letra y) suprimido por artículo 1.4 de Ley 26/2014, del 27 de noviembre.

³⁰ Artículo 46 de la Ley 35/2006, del 28 de noviembre, Ley del IRPF de 2006 modificado por el artículo 1.27 de la Ley 26/2014, del 27 de noviembre.

³¹ Disposición Transitoria Trigésima Primera Ley 35/2006, del 28 de noviembre, Ley del IRPF de 2006. Añadida por el artículo 1.97 de la Ley 26/2014, del 27 de noviembre.

³² Artículo 38 de la Ley 35/2006, del 28 de noviembre, Ley del IRPF de 2006. Modificado rúbrica por el artículo 1.24 de la Ley 26/2014, del 27 de noviembre.

³³ Estos y otros aspectos críticos de esta medida pueden encontrarse en <http://www.elblogsalmon.com/entorno/no-tributar-por-los-beneficios-de-activos-en-renta-para-mayores-de-65-anos-medida-polemica> Acceso el 8 de junio de 2015.

³⁴ Se ha establecido un tipo de deducción en el IRPF del 75% para los primeros 150 euros y del 30 % para el resto, con el límite de la base liquidable del período impositivo, artículo 19 de la LEY 49/2002, del 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (BOE del 24 de diciembre), modificado con efectos desde 1 enero 2015 por disp. final 5.1.1 de Ley núm. 27/2014, del 27 de noviembre.

³⁵ Los coeficientes de abatimiento aparecen en la disposición transitoria novena de la Ley del IRPF de 2007 (Ley 35/2006, del 28 de noviembre) y de la modificación parcial de las leyes de IS, IRNR e IP, modificada por el Art. 1.16 de Ley núm. 26/2014,

para cada contribuyente. Se aplica no al valor de transmisión de cada elemento patrimonial de forma individual, sino al conjunto de los valores de transmisión de todos los elementos patrimoniales a los que hayan resultado de aplicación los coeficientes de abatimiento desde 1 de enero de 2015 hasta el momento de la imputación temporal de la ganancia patrimonial. Es decir, se trata de un límite conjunto con independencia de que la venta de cada uno de ellos se produzca en distintos momentos.

- Respecto de las rentas de las actividades profesionales, con carácter general, las retenciones pasan del 21 al 19% en 2015, y al 18% en 2016.³⁶ Se mantiene el tipo de gravamen reducido del 15% para empresas de nueva creación.

Expuesto lo anterior, se observa que, pese a que se han reducido los tipos para prácticamente todos los tramos, el tipo de modificaciones en algunas deducciones y la introducción de otras perjudica principalmente a las personas de clase media y baja (como la deducción de los gastos alquiler de la vivienda principal) y pequeños ahorradores (supresión de la exención de dividendos para los primeros 1.500 euros), mientras que benefician especialmente a las personas con ingresos más altos (como la reducción del tipo a las plusvalías a corto plazo igualándolas con las obtenidas a largo plazo), principalmente a aquellas procedentes de los rendimientos del capital. Además, se mantiene el trato discriminatorio de la base general (constituida esencialmente) por las rentas del trabajo respecto de las rentas del ahorro, con el mantenimiento de la dualidad de bases imponibles que se estableció durante el primer gobierno de Aznar.³⁷ Con la actual reforma las plusvalías conseguidas en menos de un año vuelven a incluirse en este tipo de rentas privilegiadas.

Respecto al ISD, que recordemos está cedido a las CCAA, se ha modificado de forma que se elimina la discriminación entre residentes y no residentes.³⁸ Hasta la citada modificación, a las sucesiones o donaciones de carácter internacional se les aplicaba la normativa estatal, no pudiendo acogerse a los diversos beneficios fiscales que establecen las normativas de muchas CCAA.

Cambios significativos también se han producido en el IS pues se rebaja para las grandes empresas los tipos del 30 al 28% en 2015 y al 25% en 2016. Quedando, por tanto, igualadas a los tipos de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Se prevé una excepción para las entidades de crédito que seguirán tributando al 30% sobre sus beneficios. Sin

del 27 de noviembre. Dichos coeficientes de abatimiento permitían aplicar una reducción a las ganancias patrimoniales derivadas de la venta de elementos patrimoniales no afectos a actividades económicas adquiridos con anterioridad al 31 de diciembre de 1994

³⁶ Art. 27 Ley 35/2006, de 28 de noviembre. Ley del IRPF de 2006.

³⁷ Mediante el RDL núm. 7/1996, del 7 de junio sobre Medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.

³⁸ Como consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE del 3 de septiembre de 2014 respecto de la tributación en España por el ISD.

embargo, esto que aparentemente puede parecer un trato discriminatorio para las financieras no es sino todo lo contrario, puesto que el hecho de seguir tributando al 30% les permite seguir contabilizando los créditos fiscales con el tipo del 30% en lugar de hacerlo con los nuevos tipos más bajos.

Entre otras modificaciones realizadas en este impuesto se puede destacar el incremento de los porcentajes deducibles cuando se hayan realizado donativos, donaciones o aportaciones a favor de una misma entidad cuando se hubieran realizado también en los dos periodos impositivos anteriores.³⁹

En cuanto al IP, que es otro tributo cedido a las CCAA, la Ley 36/2014, del 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 prevé su supresión de facto a partir de 2016, puesto que se ha establecido una bonificación del 100%.

En el IVA, los cambios más importantes⁴⁰ se han hecho en cumplimiento de Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE del 17 de enero de 2013, por la cual se ha modificado la tributación de algunos productos sanitarios, produciéndose un cambio en la consideración de algunos productos que pasan de tributar de un tipo del 10 al 21%⁴¹ y de otros que lo hacen de un 4 a un 21%.⁴² También se incluyen algunos productos en el tipo reducido.⁴³ Sin embargo, lo más significativo no son las modificaciones introducidas, sino que no se reviertan las subidas de tipos que se produjeron en los últimos años⁴⁴ como sí ha pasado con otros impuestos como el IRPF. Esto, presumiblemente, producirá un aumento del peso del IVA (que recordemos es un impuesto indirecto) respecto de otros impuestos directos (como por ejemplo el IRPF, el IS o el IP), repercutiendo de forma negativa sobre la progresividad del sistema.

Se introducen nuevos incentivos fiscales a actividades industriales, con una exención parcial (85%) del impuesto de electricidad a todos los procesos en los que el coste de la electricidad supere el 50% del coste de producción del producto.⁴⁵

³⁹ Artículo 20 de la Ley 49/2002, del 23 de diciembre, del Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo (BOE de 24 de diciembre). Añadido con efecto para los periodos impositivos que se inician a partir de 1 enero 2015 por disp. final 5.2 de Ley núm. 27/2014, del 27 de noviembre.

⁴⁰ Modificados por la Ley núm. 28/2014, de 27 de noviembre.

⁴¹ Equipos médicos, aparatos, productos sanitarios y demás instrumental de uso médico y hospitalario, así como aquellos de uso veterinario.

⁴² Las sustancias medicinales y los principios activos de los medicamentos para uso humano, así como los productos intermedios para la fabricación de dichos medicamentos.

⁴³ A los productos detallados en el citado nuevo apartado octavo del anexo de la Ley, entre los que se encuentran: las gafas y lentes de contacto graduadas, órtesis, prótesis y ortoprótesis (salvo para personas con discapacidad, que tributan al 4%), sillas, muletas y dispositivos para tratamientos de diálisis y respiratorios.

⁴⁴ En los últimos años el tipo reducido pasó del 7 al 8% y de este al 10%. La misma reducción ha experimentado el tipo normal, después de haber pasado del 16 al 18% y de este al 21% actual.

⁴⁵ Artículo 98 de la Ley 38/1992, del 28 de diciembre, de impuestos especiales. Añadido por artículo 3.8 de la Ley núm. 28/2014, del 27 de noviembre.

Respecto al IDEC, se ha modificado el tipo de gravamen, pasando este del 0 al 0,03%.⁴⁶ Recordemos que, en nuestra opinión, el establecimiento de este tributo estatal al tipo del 0% sólo podía calificarse como un fraude de ley, articulado para evitar que los bancos tuvieran que pagar este simbólico tributo a las CCAA que ya lo habían establecido (Andalucía, Extremadura o Canarias), las que lo establecieron más tarde (Cataluña⁴⁷ y Asturias) y las que, previsiblemente pudieran hacerlo en el futuro.⁴⁸ En nuestra opinión, aunque el Tribunal Constitucional ha avalado su implantación estatal,⁴⁹ el tipo del 0,03% no hace sino camuflar la estrategia tendente a evitar que las entidades financieras tuvieran que sufragar los correspondientes tributos autonómicos, al implementarse un tipo 10 veces inferior al mínimo establecido por éstas. Es sintomático que la Asociación de Banca Española, que inicialmente se oponía al establecimiento de este tributo, haya acogido con satisfacción el tipo estatal finalmente aprobado, “como alternativa viable” a los tipos nominales de las CCAA.⁵⁰

El hecho de que se incentive el ahorro en momentos en los que la economía no presenta tasas de crecimiento sólidas y existen elevadas tasas de desigualdad no tiene demasiada lógica a no ser que lo que se pretenda sea favorecer a las clases más altas. Como argumenta Martín Seco, «en primer lugar, porque con la libre circulación de capitales no hay ninguna garantía de que el ahorro permanezca en el propio país. [...] En segundo lugar, no hay ninguna garantía de que el ahorro se transforme en inversión. Los empresarios no estarán dispuestos a invertir en ausencia de demanda, por lo que habrá que incentivar prioritariamente será el consumo».⁵¹

Pese a todas las modificaciones que hemos comentado y a los previsibles efectos adversos que tendrán sobre la progresividad del sistema tributario, parece que para instituciones

⁴⁶ Artículo 19, apartado 8 de la Ley 16/2012, del 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. Modificado por la Ley 18/2014, del 15 de octubre.

⁴⁷ La sentencia del TC de 28 de mayo de 2015 ha estimado dos recursos de inconstitucionalidad formulados por el Gobierno contra el Decreto-Ley de Cataluña 5/2012, del 18 de diciembre, y contra la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2014, del 4 de abril, relativos ambos al IDEC.

⁴⁸ M. A. Luque Mateo y V. L. Luque de Haro, «El PP establece impuestos a tipo 0 para las entidades de crédito y los grandes patrimonios», *Rebelión*, 19 de marzo de 2013, disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=165467> y R. Falcón Y Tella, «El Impuesto sobre los Depósitos de las Entidades de Crédito: sobre la necesidad de un nuevo modelo para articular la potestad tributaria estatal y autonómica», *Quincena Fiscal*, núm. 1, 2013, pp. 11-20.

⁴⁹ La Sentencia del TC de 26 de mayo de 2015 ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad 275-2015 interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias contra el art. 124 de la Ley 18/2014, concluyendo que el IDEC no vulnera la competencia para crear impuestos ni la autonomía financiera de las CCAA.

⁵⁰ «La única razón que justifica este impuesto estatal moderado y alejado de los tipos nominales de las CCAA, es crear una alternativa jurídica viable que no existía y así evitar la proliferación de cargas autonómicas que impiden el adecuado funcionamiento del sistema financiero y de la economía en general», apuntó la Asociación Española de Banca (AEB). Recogido en J. S. González, «Montoro prevé ingresar 375 millones por el impuesto sobre depósitos bancarios», *El País* [edición digital], 4 de julio de 2014, disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2014/07/04/actualidad/1404476471_194076.html.

⁵¹ J. F. Martín Seco, «Las Mentiras de la Reforma Fiscal», *El confidencial*, 6 de octubre del 2014, disponible en: http://blogs.elconfidencial.com/economia/tribuna/2014-10-06/las-mentiras-de-la-reforma-fiscal_227960/

como el Fondo Monetario Internacional (FMI) no es suficiente. En su último informe,⁵² donde presenta las conclusiones preliminares de la revisión anual de la economía española, recomienda aumentar los impuestos especiales y los ambientales, a la vez que sugiere reducir el tratamiento preferencial de algunos bienes en el IVA. De forma paralela se propone a nivel regional la disminución de los gastos en las partidas de sanidad y educación y la introducción del copago por estos servicios.

Conclusiones

Por regla general, a medida que los individuos tienen más ingresos, existe un mayor peso de las rentas procedentes del capital o el ahorro, en detrimento de las que provienen del trabajo. Y por el contrario, en aquellos individuos con menores ingresos el porcentaje de rentas procedentes del trabajo es superior. Algo parecido ocurre con los patrimonios: en la composición de la riqueza de aquellos individuos más ricos existe, de media, un mayor peso de los activos financieros respecto de los inmobiliarios mientras que, a nivel general, predominan los activos inmobiliarios.

Por la razón anterior, no solo la existencia de tipos progresivos en cada impuesto determinará la mayor o menor progresividad del sistema sino que también, el hecho de que los tributos y las bonificaciones y exenciones se concentren en un tipo de rentas o de activos será determinante en el reparto de la carga entre los distintos ciudadanos.

El conjunto de propuestas elaboradas por la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español suponían en la práctica un trato más favorable sobre los ingresos del capital, concentrándose las cargas sobre los ingresos del trabajo. También implicaban una reducción de las cargas por la titularidad de los patrimonios, favoreciendo especialmente a los activos financieros. Además se planteaba aumentar el peso de los impuestos indirectos respecto de los directos.

Esta línea es la que ha seguido la reforma impositiva de Montoro disminuyendo los tipos impositivos del IRPF de la base general y también las de la base del ahorro pero realizando modificaciones en algunas deducciones e introduciendo otras que benefician principalmente a aquellos que concentran sus rentas en las del capital. Por otra parte, también prevé supresión de facto del IP para el año 2016, mediante la aplicación de una bonificación del 100%. De esta forma, se ha reducido el peso de los impuestos directos y se han mantenido los tipos que se habían elevado en los años anteriores respecto del IVA.

⁵² FMI, *España: Declaración Final de la Misión De la Consulta del Artículo IV de 2015*, FMI, 8 de Junio de 2015. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/ms/2015/060815s.htm> Acceso el 9 de junio de 2015.

En otro orden de cosas, el hecho de que aumenten las deducciones, tanto en el IS, en el IRPF e incluso en el IRNR con motivo de donaciones, además de una merma en los ingresos públicos supone una limitación en el mecanismo democrático de elección del destino de los gastos públicos. Con este tipo de bonificaciones, se fomenta que sean los individuos, en función de su riqueza, los que decidan los fines a los que destinar sus donaciones, con efectos deducibles. Por otra parte, este tipo de beneficios fiscales podrían estar promoviendo la beneficencia o el asistencialismo, en lugar del ejercicio de los derechos y la consecución de la igualdad real, que se promueve, o debe promoverse, mediante el gasto público. De optar por el mantenimiento de las deducciones a las donaciones, se podría implementar el requisito de su incorporación a un fondo único, cuyo destino fuera decidido por la Administración Pública o por los ciudadanos en general, mediante presupuestos participativos sin influencia del tipo de renta.

Lo expuesto anteriormente representa un claro ejemplo de la política fiscal que se viene articulando en España desde hace años y que, precisamente, no se caracteriza por hacer tributar más y en mayor proporción a las personas y operadores económicos que ostentan mayor capacidad económica, como requiere el artículo 31.1 de la CE. Antes al contrario, salvo algunas excepciones, se podría decir que, en los últimos años ha ido disminuyendo la carga impositiva al capital, las fortunas familiares, el sistema financiero y las grandes corporaciones, mientras que se ha mantenido o aumentando a las rentas del trabajo y a la ciudadanía en general. En nuestra opinión, si no existe voluntad para adecuar la política tributaria a las exigencias constitucionales, debería exigirse, al menos, por razones de honestidad con la población, una modificación del citado precepto constitucional en los siguientes términos, para adaptarlo a la verdadera realidad:

«Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos mediante un sistema tributario basado preferentemente en los impuestos indirectos y en las tasas. Se regirá por el principio de fomento de competitividad fiscal a la baja, para atraer a España empresas y capitales, beneficiando las inversiones, los productos y las instituciones financieras y los mercados. Sólo se tendrán en cuenta los principios de capacidad económica y progresividad en la tributación de las rentas del trabajo en el IRPF. Además, la comprobación e investigación desarrollada en la aplicación de este sistema se centrará en los contribuyentes personas físicas y en las pequeñas y medianas empresas, en lugar de en las entidades financieras, las grandes corporaciones y las relevantes fortunas, para evitar la deslocalización empresarial y la huida de capitales».