



INSTITUTO UNIVERSITARIO
de Análisis Económico y Social



Universidad
de Alcalá

El IRPF ante una encrucijada: opciones de reforma

Jose M. Domínguez Martínez

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO
01/2009

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ANÁLISIS ECONÓMICO Y SOCIAL

DIRECTOR

Dr. D. Tomás Mancha Navarro

Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá

DIRECTOR FUNDADOR

Dr. D. Juan R. Cuadrado Roura

Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Alcalá

AREAS DE INVESTIGACIÓN

ANÁLISIS TERRITORIAL Y URBANO

Dr. D. Rubén Garrido Yserte

Profesor Titular de Universidad
Universidad de Alcalá

ECONOMÍA AMBIENTAL

Dr. D. Diego Azqueta Oyarzun

Catedrático de Teoría Económica.
Universidad de Alcalá

ECONOMÍA LABORAL

Dr. D. Carlos Iglesias Fernández

Profesor Contratado Doctor
Universidad de Alcalá

ESTUDIOS SECTORIALES, FINANCIEROS Y PYME

Dr. D. Antonio García Tabuenca

Profesor Titular de Universidad
Universidad de Alcalá

SERVICIOS E INNOVACIÓN

Dr. D. Luis Rubalcaba Bermejo

Profesor Titular de Universidad
Universidad de Alcalá

DOCUMENTOS DE TRABAJO

La serie Documentos de Trabajo que edita el Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES), incluye avances y resultados de los trabajos de investigación realizados como parte de los programas y proyectos del Instituto y por colaboradores del mismo.

Los Documentos de Trabajo se encuentran disponibles en Internet

http://www.iaes.es/iaes_sp/publicaciones.htm

ISSN:1139-6148

ÚLTIMOS DOCUMENTOS PUBLICADOS

WP-06/08 ENTREPRENEURSHIP, CREATIVE INDUSTRIES AND REGIONAL DYNAMICS IN SPAIN

Antonio García Tabuenca, Jose Luis Crespo Espert y Juan Ramón Cuadrado Roura

WP-07/08 INNOVATIVE AND CREATIVE ENTREPRENEURSHIP IN SPAIN

Juan Ramón Cuadrado Roura y Antonio García Tabuenca

WP-08/08 LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

Antonio Torrero Mañas

WP-09/08 LA CRISIS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Antonio Torrero Mañas

WP-10/08 GLOBALIZACIÓN Y CIUDADES DE AMÉRICA LATINA

Natalia Usach y Rubén Garrido Yserte

WP-11/08 REGIONAL CONVERGENCE IN PRODUCTIVITY AND PRODUCTIVE STRUCTURE. APPLICATION TO EUROPEAN SOUTHERN COUNTRIES

Andrés Maroto y Juan Ramón Cuadrado

WP-12/08 CONVERGENCIA REGIONAL EN PRODUCTIVIDAD Y CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

Juan Ramón Cuadrado Roura y Andrés Maroto Sánchez

WP-13/08 EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA SEGREGACIÓN LABORAL POR GÉNERO EN ESPAÑA

Carlos Iglesias y Raquel Llorente



INSTITUTO UNIVERSITARIO
de Análisis Económico y Social



Universidad
de Alcalá

Plaza de la Victoria, 2. 28802. Alcalá de Henares. Madrid - Telf. (34)918855225

Fax (34)918855211 Email: iaes@iaes.es. WEB: www.iaes.es

EL IRPF ANTE UNA ENCRUCIJADA: OPCIONES DE REFORMA

RESUMEN:

En este trabajo se ofrece una exposición de las principales líneas argumentales que sustentan la discusión de las opciones de reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países occidentales desarrollados. Inicialmente se hace alusión al marco en el que se inscribe el proceso de reformas observado en el curso de las últimas décadas, así como a los criterios básicos que permiten evaluar las distintas opciones fiscales. Posteriormente se lleva a cabo un sucinto examen de los modelos impositivos alternativos: comprensivo, lineal y dual, a los que se añade la opción del impuesto sobre el gasto personal. Igualmente se formulan algunas consideraciones acerca de la caracterización del modelo de IRPF vigente en España.

Palabras claves: IRPF, reformas fiscales, modelos impositivos

AUTOR:

JOSÉ M. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ. Catedrático de Hacienda Pública.
Universidad de Málaga. (jmdominguez@uma.es)

INDICE

1. Introducción	6
2. El marco de la reforma del IRPF en los países occidentales desarrollados	7
3. La elección del IRPF ideal: criterios básicos	9
4. Modelos alternativos de IRPF: líneas argumentales	10
4.1 ¿Debe gravarse la renta del capital?: impuesto sobre la renta vs. impuesto sobre el gasto	10
4.2. El modelo de IRPF comprensivo	12
4.3. El IRPF dual	13
4.4. El IRPF lineal	14
5. La reforma del IRPF en España a raíz de la Ley 35/2006	15
6. Conclusiones	16
7. Bibliografía	19

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace décadas, el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) se encuentra, de forma casi permanente, en el punto de mira de las propuestas de reforma fiscal planteadas en el contexto de los países occidentales desarrollados. Aunque algunas de tales propuestas no han logrado traspasar los límites de los debates académicos para poder transformar la realidad tributaria, otras han irrumpido con un empuje tal vez superior al esperado, logrando protagonizar importantes cambios en el modelo de un impuesto que, hasta hace bien poco, respondía a unos cánones casi indiscutibles¹. Parece fuera de toda duda que la creciente globalización económica y financiera viene ejerciendo una notoria influencia en los procesos de reforma fiscal en el ámbito de la imposición directa, a la que se unen objetivos como el de propiciar un marco más favorable para lograr una eficiente asignación de los recursos productivos que favorezca la competitividad.

Aun cuando el panorama actual en modo alguno puede caracterizarse por un grado de convergencia notable en cuanto a los modelos de IRPF adoptados, no es menos cierto que en un buen número de países se han quebrado en la práctica algunos de los rasgos que hasta ahora venían informando el diseño de la pieza más relevante de la imposición directa. Pese a la imposibilidad de identificar unos patrones comunes, el progresivo alejamiento del esquema teórico inspirado en la tradición de Schanz-Haig-Simons sí emerge como una tendencia imparable y tal vez irreversible. Puede afirmarse, en definitiva, que el IRPF se encuentra en la actualidad ante una verdadera encrucijada, sin que hoy por hoy estén totalmente claros cuáles son los derroteros que aguardan en los años venideros. Ahora bien, opciones como la del impuesto lineal y la del impuesto dual han reforzado su posición, tanto en el plano teórico como en el de los sistemas tributarios reales. A su vez, el otrora considerado como inminente elemento clave del sistema tributario del siglo veintiuno, el impuesto sobre el gasto, vuelve a revalidar su candidatura, aunque teniendo que afrontar una serie de matizaciones y consideraciones críticas a raíz de los recientes desarrollos teóricos.

Descendiendo al terreno del sistema impositivo español, cabe señalar que éste, en buena lógica, no ha permanecido ajeno al proceso generalizado de reformas fiscales, habiéndose optado, en relación con el IRPF, por una solución ecléctica, que, por supuesto, en absoluto puede considerarse definitiva.

El presente trabajo tiene como objeto poner de relieve las principales líneas argumentales que, en el ámbito de la teoría de la Hacienda Pública, marcan la discusión doctrinal acerca de la configuración de la

¹ En Valle (2008) se ofrece una síntesis de los principios convencionales del IRPF.

pieza central de la imposición personal. La estructura del documento es la siguiente: en primer término se exponen las coordenadas que permiten encuadrar el proceso de reforma del IRPF en los países occidentales desarrollados; a continuación se hace alusión a los principios esenciales con arreglo a los cuales poder juzgar las diferentes opciones fiscales; el siguiente apartado va destinado a realizar una confrontación básica de las principales alternativas de IRPF (comprehensivo, lineal y dual), a las que se incorpora asimismo la del impuesto sobre el gasto; posteriormente se efectúan unas breves consideraciones acerca de la caracterización del modelo de IRPF adoptado en España a raíz de la reforma de la Ley 35/2006; una reseña de las conclusiones alcanzadas pone fin al trabajo.

2. EL MARCO DE LA REFORMA DEL IRPF EN LOS PAÍSES OCCIDENTALES DESARROLLADOS

El proceso de globalización económica y financiera en el que estamos inmersos ejerce una enorme influencia en las políticas económicas en general y actúa como condicionante de primer orden del sistema tributario, especialmente en relación con el gravamen de aquellos factores dotados de una mayor movilidad territorial. La globalización implica, en definitiva, una considerable pérdida de la soberanía tributaria nacional y reduce los grados de libertad que anteriormente se manejaban en el diseño y la aplicación de las políticas impositivas. De igual manera, viene a desafiar los cimientos de esquemas tributarios concebidos para otras épocas en la que existían muchas más barreras para los movimientos económicos (Tanzi, 2000).

La toma de conciencia de la influencia de la fiscalidad en la creación de empleo y en el funcionamiento del mercado de trabajo ha llevado, por otro lado, a reconsiderar el peso relativo de los criterios inspiradores de los sistemas tributarios y a poner el acento en la magnitud de la cuña fiscal abierta entre los costes salariales de los empleadores y las retribuciones netas percibidas por los empleados. Al propio tiempo, la interrelación entre el sistema tributario y el de prestaciones sociales, que puede provocar importantes desincentivos sobre la oferta de trabajo, por la vía de unos tipos efectivos implícitos muy elevados, es objeto de una mayor atención.

En este mismo sentido, una vez superadas algunas visiones ingenuas, existe hoy día un reconocimiento generalizado de los costes de eficiencia ligados a la aplicación de los impuestos, que es preciso tomar en consideración y que deben contraponerse con los objetivos en el terreno de la equidad. Ahora bien, de manera simultánea tiende a manifestarse cada vez más claramente una demanda social en el sentido de exigir al sistema tributario que garantice una verdadera justicia distributiva. El

tradicional conflicto eficiencia-equidad se plantea, pues, de una forma mucho más explícita que en épocas pasadas.

También hoy día se constata una mayor concienciación respecto a los costes de cumplimiento afrontados por los contribuyentes, por lo que existe una voluntad de reducirlos, aunque las declaraciones de principios no siempre se correspondan con los logros realmente alcanzados. La sensibilización hacia los problemas medioambientales está ejerciendo asimismo una influencia cada vez mayor en la aplicación de medidas impositivas (Owens, 2005).

Otros factores subyacen a las reformas fiscales emprendidas en el curso de los últimos años (Norregaard y Khan, 2007): adhesión a las tendencias generales imperantes, réplica de medidas adoptadas en otros países a fin de no perder posiciones en la carrera competitiva, devolución de poderes fiscales a los gobiernos subcentrales y factores cíclicos.

Como no podía ser de otra manera, el IRPF, dadas sus características y su relevancia económica y social, se ve especialmente afectado por los factores mencionados (Domínguez, 2003b). Así, el IRPF se encuentra entre los impuestos que de forma más intensa acusan el impacto de la globalización y que, consiguientemente, se enfrentan a la tesitura de su necesaria adaptación a las nuevas circunstancias, en un contexto en el que las diferentes jurisdicciones nacionales compiten abiertamente por la captación de los recursos productivos. Como destaca la OCDE (2006, p. 13), las reformas de este impuesto *“han sido impulsadas por la necesidad de proveer un marco fiscal más competitivo: que promueva la inversión, la asunción de riesgo, el emprendizaje y provea mayores incentivos al trabajo”*. Abundando en lo ya señalado, la OCDE (2006) resalta las siguientes como razones para la presencia de la reforma del IRPF en la agenda política: garantizar la obtención de ingresos en un entorno internacional competitivo, teniendo en cuenta la diferente movilidad internacional de los factores; restauración de la eficiencia económica, con el objetivo de disminuir las distorsiones fiscales que pueden ser un impedimento importante para el crecimiento económico; mantenimiento de la justicia, mediante la redistribución de la renta a través del sistema impositivo; mejora del cumplimiento a partir de una reducción de la complejidad.

El análisis de la evolución reciente del IRPF en los países desarrollados no revela ninguna tendencia clara respecto a su importancia relativa ni acerca de un modelo dominante. Las reformas aplicadas contienen medidas muy diversas, aunque comparten dos características generales, la disminución de los tipos de gravamen y la ampliación de las bases impositivas.

3. LA ELECCIÓN DEL IRPF IDEAL: CRITERIOS BÁSICOS

Existe una amplia tradición en la teoría de la Hacienda Pública para llevar a cabo el diseño de un sistema impositivo ideal a partir de la aplicación estricta del enfoque normativo de dicha disciplina. El planteamiento seguido en Neumark (1974), obra de referencia obligada, ilustra dicha metodología de forma paradigmática². Dentro de ésta, la atribución de fines al sistema impositivo es la fase inicial, en tanto que para los principios impositivos se reserva el papel de establecer las pautas y recomendaciones necesarias para que el sistema tributario pueda alcanzar tales fines. Teóricamente, cabría concebir unos principios impositivos totalmente asépticos, a modo de recetas específicas apropiadas, para cada uno de los objetivos planteados, basadas en el cuerpo doctrinal y en el bagaje empírico de la teoría hacendística. Aunque este modelo puede aplicarse estrictamente en relación con algunos aspectos concretos, quedando minimizada la influencia de los juicios de valor, no ocurre lo mismo con otros, en los que no existe una interpretación única de la forma adecuada para su instrumentación. Esta situación se presenta con especial intensidad en el terreno de la justicia distributiva, y adquiere su máxima expresión a la hora de definir los conceptos básicos de equidad horizontal y equidad vertical. A pesar de encontrarnos antes dos nociones aparentemente simples y de traducción inmediata (dar el mismo tratamiento impositivo a quienes se encuentren en la misma situación, y un tratamiento diferente a quienes estén en distintas situaciones, respectivamente), el reto de llevarlas a la práctica se antoja formidable.

El problema suscitado tiene su raíz en la enorme dificultad de formular una definición, y, aun más, una cuantificación, de la noción de la capacidad de pago que estén exentas de toda ambigüedad y que sean capaces de aunar un consenso. A este respecto, en el Informe Meade (1978, p. 14) se reconoce explícitamente que *"la capacidad imponible siempre resulta muy difícil de definir y una cuestión sobre la que las opiniones diferirán bastante ampliamente"*. Bastantes años antes, ya Vickrey (1947, pp. 3-4) se había encargado de constatar que *"en un sentido estricto, la 'capacidad de pago' no es una cantidad susceptible de medición, ni siquiera de definición inequívoca"*.

Ante esta tesitura, como señalan Banks y Diamond (2008), históricamente el debate acerca de la base apropiada para la imposición anual se ha centrado en una contraposición entre dos enfoques que defienden distintas opciones como la mejor medida de la capacidad de pago: la renta y el consumo. A lo largo de la historia del pensamiento económico, los economistas han ido aportando argumentos que ponían de relieve la superioridad del enfoque del consumo. En particular, la introducción de la perspectiva del ciclo vital para evaluar la equidad

² Un recorrido completo de los principios impositivos desde una perspectiva histórica se realiza en Valle (2001).

horizontal llegó a convertirse, con el paso del tiempo, en la piedra angular de la justificación de la implantación de un impuesto sobre el gasto como alternativa superior a la del impuesto sobre la renta.

Esta idea, que parecía bastante asentada en la teoría hacendística y que había logrado el firme respaldo de destacados informes de reforma fiscal en diferentes países (Domínguez, 1988), en los últimos años viene siendo objeto de notables reparos a raíz de la aplicación de nuevos enfoques metodológicos. Al respecto cabe destacar el planteamiento de Banks y Diamond (2008), quienes consideran que, en lugar de partir de la idea de una base impositiva ideal, debe comenzarse con el examen de los equilibrios económicos que ocurren con diferentes estructuras impositivas. Para cada equilibrio resultará un nivel de bienestar para los integrantes de la sociedad. La elección de la mejor alternativa se realizaría mediante una función de bienestar social. Éste es, en esencia, el enfoque de imposición óptima a la política impositiva.

Es cierto que este enfoque prescinde completamente de los juicios de valor en la fase de determinación de los equilibrios, pero, posteriormente, está supeditado a su utilización en la medida en que estarán incorporados en la función de bienestar social. Como ha expresado Kay (2008, p. 9), *“si se quiere maximizar una función de bienestar social basada en una agregación de circunstancias individuales, es necesario contemplar algún acuerdo sobre cuáles serían los argumentos individuales de la función de bienestar social (llamémoslos utilidades). No puedo imaginar que sería más fácil asegurar un acuerdo sobre la definición de utilidades que sobre la definición de capacidades imponibles: ciertamente es probable que las dos definiciones fuesen muy similares. Creo que es difícil argüir que es posible definir utilidades pero no definir capacidades imponibles”*.

4. MODELOS ALTERNATIVOS DE IRPF: LÍNEAS ARGUMENTALES

4.1 ¿Debe gravarse la renta del capital?: impuesto sobre la renta vs. impuesto sobre el gasto

Aun cuando este trabajo se centra en la consideración de los diferentes modelos de IRPF que pueden aplicarse, en realidad el debate debe comenzarse por dilucidar cuál de las dos bases, renta o consumo, debe tomarse como eje de la imposición personal. De hecho, no faltan interpretaciones del propio consumo como una definición de la renta (Domínguez, 1994). De otro lado, del análisis de la elección entre renta y consumo se derivan importantes conclusiones relevantes para la consideración de algunas de las variantes del IRPF.

Hasta hace relativamente poco, y a pesar de no verse refrendado por su implementación en la realidad tributaria, el impuesto sobre el gasto

había salido victorioso de esa pugna teórica. Lo anterior no impedía que destacados economistas, entre lo que sobresale Pechman³, siguieran proclamando la superioridad del impuesto sobre la renta. No obstante, en los últimos años estamos contemplando una situación un tanto paradójica. Así, de entrada, asistimos a un notorio debilitamiento de la posición del IRPF, dada la dificultad de recaudar impuestos sobre la renta del capital en un mundo de innovación financiera y de movilidad del capital (Auerbach, 2006a). Sin embargo, recientes desarrollos teóricos tienden a cuestionar que la exención total de las rentas del capital –i.e. la aplicación de un impuesto sobre el gasto- sea la elección óptima.

Tales desarrollos teóricos incorporan nuevos supuestos en los escenarios analizados en los principales trabajos que sustentaban la alternativa del impuesto sobre el gasto, entre los que los de Atkinson y Stiglitz (1976) y Feldstein (1978) ocupan un lugar privilegiado. Mientras que Feldstein basa sus conclusiones en la existencia de una relativa complementariedad del consumo presente y del consumo futuro con respecto al ocio, Atkinson y Stiglitz utilizan el supuesto de que las preferencias son débilmente separables entre consumo y ocio.

Sin embargo, como señala Auerbach (2006b), diferentes hipótesis sobre el comportamiento del ahorro llevan a diferentes implicaciones para la política impositiva. A este respecto, Banks y Diamond (2008) subrayan que el resultado de que la estructura impositiva óptima no debe incluir un impuesto sobre la renta del capital se basa en demasiadas restricciones y no proporciona una base firme para el diseño de la política impositiva. La situación actual puede resumirse con palabras de Auerbach (2006b, p. 7): *“... se ha desarrollado una fuerte base teórica para considerar que los impuestos sobre el consumo son más eficientes que los impuestos sobre la renta. Pero la teoría fracasa habitualmente en relación con las decisiones de cuál debe ser el impuesto óptimo sobre la renta del capital”*.

A su vez, Boadway (2004) apunta que si bien puede no ser deseable gravar la renta del capital con el mismo tipo impositivo que la renta del trabajo, también puede no serlo excluirla totalmente de gravamen. Así, ante la incapacidad del sistema tributario para gravar el ocio o la producción doméstica, sería conveniente, en términos de eficiencia y de equidad, establecer un impuesto sobre la renta del capital en la medida en que el consumo futuro y la renta laboral no de mercado sean complementarios. Asimismo, sugiere la posibilidad de gravar la renta del capital como una forma presuntiva de gravar las transmisiones lucrativas, bajo el supuesto de que no existe un impuesto sobre sucesiones y donaciones. Este argumento se basa en que un impuesto

³ Así, en 1990 seguía sosteniendo que *“no hay ninguna buena razón para el desencanto de los economistas con el impuesto sobre la renta. El principal rival del impuesto sobre la renta –el impuesto sobre el gasto- es claramente inferior tanto desde un punto de vista teórico como práctico”*. Vid. Auerbach (2006a, p. 1).

sobre el gasto es equivalente a un impuesto sobre la renta del trabajo, por lo que deja fuera de gravamen la riqueza heredada.

4.2. El modelo de IRPF comprensivo

La esencia del modelo de renta extensiva, basado en la definición de renta de Shanz-Haig-Simons (Domínguez, 1994; 2003a), es la inclusión de todos los componentes que elevan el poder económico potencial de los individuos, así como el tratamiento uniforme y homogéneo de todos ellos dentro de una base imponible global única.

Suele argüirse que un sistema de impuesto sobre la renta comprensivo puro es difícil, si no imposible, de aplicar, debido a una serie de problemas administrativos (Boadway, 2004), entre los que se incluyen la dificultad de gravar determinados componentes de la renta o los problemas de equidad horizontal derivados de la inadecuada aplicación de los sistemas de promediación de la renta (Medel y Domínguez, 1999)⁴. Al margen de esta cuestión, que en modo alguno daña la filosofía intrínseca del enfoque, el modelo sí se enfrenta a importantes argumentos desde el punto de vista teórico. Así, la literatura hacendística, aun no respaldando unánimemente la opción del impuesto sobre el gasto, sí se decanta claramente hacia el otorgamiento de un tratamiento diferenciado a las rentas del capital, a partir de consideraciones de eficiencia económica y de equidad. Concretamente, si se pretende gravar de igual manera el consumo presente y el consumo futuro, debe suprimirse la imposición de la renta del capital. Este resultado requiere supuestos específicos respecto a la forma de las preferencias intertemporales, especialmente implicando la separabilidad de las decisiones de consumo de las de trabajo-ocio a lo largo del tiempo (Boadway, 2004).

Una mayoría de los países de la OCDE tiene sistemas impositivos inspirados en el concepto de renta extensiva, pero los sistemas aplicados se desvían en muchos aspectos de dicho planteamiento teórico y, de hecho, ninguno lo sigue realmente (Domínguez y López, 2008). En la práctica, los sistemas de imposición sobre la renta se atienen a un criterio de realización, que implica que sólo se gravan las ganancias de capital realizadas y no las latentes. Además de la no sujeción de las transmisiones gratuitas de riqueza recibidas, la exclusión de la renta imputada por la vivienda propia es otra de las pautas seguidas.

⁴ Pese a que habitualmente se aducen dificultades de orden práctico para la aplicación del modelo extensivo, no faltan opiniones, como la de Sevilla (2005, p. 2), que consideran que *"las dificultades de un impuesto extensivo sobre la renta en la actualidad, no derivan tanto de sus dificultades de gestión sino del avance de las posiciones conservadoras que son favorables a los impuestos sobre la renta muy suaves y a eliminar los elementos de progresividad"*.

4.3. El IRPF dual

A tenor de lo expuesto, el IRPF dual parece concebirse como una solución ecléctica entre las dos opciones expuestas: impuesto sobre la renta extensiva e impuesto sobre el consumo. El modelo dual se estructura en dos bases imponibles diferenciadas, una que comprende los rendimientos del trabajo (gravados a un tipo progresivo) y otra centrada en los rendimientos del capital (gravada a un tipo fijo, coincidente con el tipo inferior de la escala de gravamen progresiva de los rendimientos del trabajo).

Pueden darse diversos argumentos para justificar el menor tipo impositivo sobre la renta del capital, pero este tratamiento se ve reforzado en presencia de impuestos sobre las transferencias de riqueza entre generaciones y de la provisión de prestaciones sociales para trabajadores en caso de necesidad (Boadway, 2004).

A principios de los años noventa, el modelo de IRPF dual comenzó a aplicarse en algunos países nórdicos, con vistas a lograr los objetivos de disminuir las distorsiones provocadas por el gravamen de las rentas de capital y de mantener un papel redistributivo⁵. Así, el IRPF se articula mediante la imposición progresiva de la renta del trabajo y un gravamen proporcional, con un tipo bastante moderado, de la renta del capital. La evitación de la doble imposición de los beneficios societarios suele ser otro de los rasgos de este enfoque.

La utilización del enfoque dual plantea una serie de cuestiones de interés que han sido sintetizadas por la OCDE (2006). Por un lado, dos personas con igual nivel de renta y distinta composición (trabajo vs. capital) tendrían una distinta cuota impositiva, lo que iría contra el principio de equidad horizontal, salvo que se adopte una perspectiva de ciclo vital (Domínguez, 2000)⁶. Como apunta Zee (2005, p. 40), "*... la realidad de las dificultades en gravar una base impositiva altamente móvil ha inducido a una serie de países a renunciar a la equidad horizontal y aplicar una imposición diferencial (cedular) de la renta del trabajo y del capital*".

Por otro lado, también podría verse socavada la equidad vertical, dado el menor nivel de tributación aplicado a las rentas del capital, que tienden a concentrarse en las personas con mayores niveles de ingresos. No obstante, la utilización de tipos de gravamen más bajos sobre las rentas del capital puede interpretarse como una forma práctica de

⁵ Para un mayor detalle, vid. Picos y Gago (2004). Un IRPF dual fue aplicado en Noruega en el año 1992, en el marco de una reforma cuyo objetivo global era alcanzar un moderado gravamen de la renta del capital que fuese neutral en un sentido muy amplio, manteniendo al mismo tiempo el papel distributivo de un impuesto sobre la renta del trabajo (Christiansen, 2004). La idea original surgió en Dinamarca, que aplicó una reforma fiscal en los años ochenta.

⁶ Una crítica basada en la discriminación de los rendimientos del trabajo se realiza en Lagares (2006, p. 48).

contrarrestar el problema del gravamen de los rendimientos nominales del capital en una época inflacionaria (Domínguez, 2004)⁷.

Adicionalmente, se ha argüido que la tributación progresiva sobre los rendimientos del trabajo podría venir justificada para equilibrar el mejor tratamiento que reciben las inversiones en capital humano (cuyo *stock* queda libre de gravamen en el IRPF) frente a las inversiones en capital físico. Sorensen (1993, p. 13), a partir del diferente tratamiento fiscal de las inversiones en capital físico y en capital humano, plantea que, contrariamente a las creencias populares, existe un argumento teórico para gravar la renta del trabajo a un tipo impositivo superior al de la renta del capital.

Por último, no hay que olvidar el elevado grado de movilidad internacional del capital financiero como una poderosa razón pragmática que está detrás de la fijación de tipos de gravamen moderados para las rentas derivadas del mismo.

El enfoque dual requiere de una forma efectiva para distinguir entre renta del capital y renta del trabajo. A este respecto surge un importante problema en relación con las rentas de las actividades económicas, dada su naturaleza mixta, sin que exista una alternativa fácil para separar los componentes derivados del trabajo y del capital. Dicho problema ha sido calificado como el talón de Aquiles del IRPF dual (Norregaard y Khan, 2007).

4.4. El IRPF lineal

Este modelo de IRPF puede caracterizarse como una evolución del modelo comprensivo, a partir de su aplicación basada en el criterio de realización, en la que se preserva el tratamiento homogéneo de las distintas categorías de renta gravadas, pero prescindiendo de la progresividad formal.

Aun cuando existen diferentes alternativas para la aplicación de un IRPF lineal, el rasgo común es la aplicación de un tipo de gravamen único, combinada con la supresión de la mayoría de las desgravaciones fiscales. La progresividad se alcanza por medio de una deducción general. Aunque hay algunas experiencias precursoras, normalmente se considera el caso de Estonia como la primera aplicación de un impuesto lineal, en 1994. Posteriormente otros países siguieron la misma senda: Lituania, Letonia, Rusia, Ucrania, Georgia y Rumania. Dentro de la OCDE, la República Eslovaca fue el primer país en adoptar dicho modelo (Keen, Kim y Varsano, 2006).

⁷ Schratzenstaller (2004, p. 28) considera poco convincentes este tipo de argumentos.

Las ventajas esenciales proclamadas para el IRPF lineal son su simplicidad y sus posibles efectos positivos por el lado de la oferta, pero éstos obedecen menos a la linealidad de la escala que al bajo nivel de los tipos aplicados (Norregaard y Khan, 2007)⁸.

Las ventajas del IRPF lineal se centran en los siguientes aspectos (Spengel y Wiegard, 2004): limitación del arbitraje por motivos fiscales, tratamiento de la unidad familiar, aplicación de retenciones en la fuente, neutralidad hacia las decisiones relativas a la financiación y la elección de las formas jurídicas empresariales. Como inconvenientes, suelen mencionarse la pérdida de recaudación y el retroceso en términos redistributivos.

Por otro lado, hay que tener presente que realmente algunas propuestas de impuestos lineales (Hall y Rabushka, 1995) van orientadas al establecimiento de un impuesto sobre la renta salarial con tipo de gravamen fijo. Otras abogan por la combinación armónica de la tributación con el sistema público de mantenimiento de la renta (Atkinson, 1995).

5. LA REFORMA DEL IRPF EN ESPAÑA A RAÍZ DE LA LEY 35/2006

Según consta en la definición del hecho imponible del IRPF vigente en España (Ley 35/2006, de 28 de noviembre), las categorías que conforman la renta del contribuyente son las siguientes: rendimientos del trabajo, rendimientos del capital, rendimientos de las actividades económicas, ganancias patrimoniales e imputaciones de renta. Se señala expresamente que no queda sujeta al IRPF la renta sujeta al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Por otro lado, como ganancias patrimoniales se consideran las variaciones en el valor del patrimonio del contribuyente que se pongan de manifiesto con ocasión de cualquier alteración en la composición de aquél. Consiguientemente, sólo quedan gravadas las plusvalías realizadas y se excluyen las no realizadas.

Teniendo en cuenta los dos aspectos anteriores (no inclusión de las herencias y donaciones ni de las ganancias de capital no realizadas), podemos afirmar que el modelo de IRPF se aparta del modelo de Haig-Simons (Domínguez, 2008a). Por las categorías consideradas como renta observamos que se identifica, en principio, con el modelo tradicional (criterio de realización). Ahora bien, dado que se contempla una división de la base imponible en dos partes, general y del ahorro, este rasgo acerca el impuesto al modelo dual. En la base imponible

⁸Gaddy y Gale (2006) aportan diversos argumentos contra la idea extendida de que la aplicación del impuesto lineal en Rusia ha sido el origen de un gran incremento en la recaudación y en el crecimiento económico.

general se incluyen los rendimientos y ganancias patrimoniales que no se califiquen como renta del ahorro; en la base del ahorro se gravan los rendimientos del capital mobiliario y las ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de elementos patrimoniales. La base imponible general se grava mediante una tarifa progresiva (con tipos marginales comprendidos entre el 24% y el 43%) y la base del ahorro, mediante un tipo fijo o proporcional (18%), inferior al mínimo de la escala de gravamen progresiva (si se hace abstracción del efecto del mínimo exento) (Domínguez, 2008b)⁹.

Como conclusión, puede afirmarse que el modelo de IRPF establecido a raíz de la reforma aplicada a partir de 2007 se encuentra a caballo entre el modelo tradicional y el modelo dual. Puede considerarse que el esquema planteado se acerca bastante a este último, si bien hay dos categorías de rendimientos, los del capital inmobiliario y los de las actividades económicas, que siguen siendo gravadas dentro de la base imponible general (Domínguez, 2007)¹⁰. La diferenciación de la base imponible ya existía en el modelo anterior, si bien circunscrita al caso de las ganancias patrimoniales generadas en un período de tiempo superior al año. La alternativa adoptada en España ha sido objeto de duras críticas, como la formulada por Lagares (2006, p. 49), para quien la separación de las dos bases significa *“un retroceso de gran importancia del impuesto en nuestro país, no apoyado por la evolución de este tributo en los grandes países de nuestro entorno”*.

6. CONCLUSIONES

El trabajo realizado permite poner de relieve las siguientes consideraciones:

1. De las numerosas reformas fiscales emprendidas no ha emergido ningún consenso claro acerca del modelo, ni ideal ni pragmático, del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Dentro de un abanico muy amplio y diverso de medidas tributarias, las reformas comparten dos características generales, la disminución de los tipos de gravamen y la ampliación de las bases impositivas. Como motivación económica, las reformas han ido

⁹ La medida adoptada en España de reducir y alinear los tipos impositivos sobre la renta del capital mobiliario (intereses, dividendos y ganancias de capital) se concibe, si se acompaña de otras medidas, como una vía intermedia a la propuesta de reforma de sustitución del IRPF por un impuesto sobre el gasto (Dalsgaard, 2005).

¹⁰ Los rendimientos de las actividades económicas obtenidos por las personas físicas son realmente rendimientos de carácter mixto, procedentes del capital y del trabajo.

encaminadas a la promoción de un marco fiscal más competitivo, con objeto de afrontar en mejores condiciones el escenario económico propiciado por la globalización, y más proclive a la oferta de los factores productivos.

2. Precisamente el nuevo contexto derivado de la globalización, la integración de los mercados financieros y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación actúa como un condicionante de primer orden del diseño de los esquemas tributarios y del nivel de los tipos de gravamen sobre aquellos factores productivos dotados de una mayor movilidad geográfica. Al propio tiempo, existe una toma de conciencia cada vez más generalizada acerca de la necesidad de considerar los costes de eficiencia y los costes de cumplimiento originados por la tributación, así como una demanda social más explícita de preservación de la justicia en la aplicación de los sistemas impositivos. Por añadidura, las crecientes necesidades de gasto público, combinadas con los menores grados de libertad de los Estados nacionales, agrandan los retos con lo que se enfrenta la política impositiva.
3. Por lo que respecta a los modelos de IRPF, la relevancia que en el análisis teórico sigue manteniendo el enfoque de Shanz-Haig-Simons contrasta con su cada vez más debilitada influencia en la inspiración de los sistemas impositivos reales. En éstos, sin embargo, no ha emergido ningún modelo claramente dominante, con lo que el panorama del IRPF en los países desarrollados se configura en la práctica como un verdadero mosaico lleno de contrastes. Dentro de esa acusada diversidad sí se abre paso una tendencia hacia una dualización más o menos evidente entre los rendimientos del trabajo y los del capital, y, especialmente, los del ahorro. Si nos centramos en el examen del caso español, desde el año 1979, en el que se implantó un modelo bastante inspirado en el concepto de renta extensiva, se ha ido evolucionando hacia una dualización cada vez más explícita.
4. Los desarrollos teóricos más recientes, basados en la supresión de supuestos restrictivos acerca de las preferencias individuales, cuestionan la anteriormente aceptada optimalidad de la imposición sobre el consumo frente a la imposición sobre la renta, si bien siguen respaldando la mayor eficiencia de la primera. En consecuencia, desde el punto de vista teórico, existe base para sustentar la existencia de la imposición sobre el capital, aunque en un grado inferior, no fácilmente determinable, en comparación con la imposición sobre la renta del trabajo.
5. Aunque el panorama teórico no permita ofrecer una respuesta contundente e indiscutible acerca de cuál es la alternativa óptima para la configuración del IRPF, la opción del IRPF dual emerge con fuerza como una solución de compromiso que, al menos sobre el papel, permite articular un esquema situado en una

posición intermedia entre el modelo de renta extensiva y el de consumo, compatible con los postulados de los desarrollos teóricos más recientes.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ATKINSON, A. B. (1995): "Public economics in action: the basic income/flat tax proposal", Clarendon Press, Oxford.
- ATKINSON, A. B., y STIGLITZ, J. E. (1976): "The design of tax structure: direct versus indirect taxation", *Journal of Public Economics*, nº 6.
- AUERBACH, A. J. (2006a): "The future of capital income taxation", 2006 Institute for Fiscal Studies Annual Lecture.
- AUERBACH, A. J. (2006b): "Tax reform un the 21st century", James A. Bajer III Institute, Rice University.
- BANKS, J., Y DIAMOND, P. (2008): "The base for direct taxation", prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax Systems for the 21st Century, Mirrlees Report, The Institute of Fiscal Studies.
- BOADWAY, R. (2004): "Dual income tax", *CESifo DICE Report*, 3/2004.
- CHRISTIANSEN, V. (2004): "Norwegian income tax reform", *CESifo DICE Report*, 3/2004
- DALSGAARD, D. T. (2005): "U.S. tax reform: an overview of the current debate and policy options", IMF WP/05/138.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1988): "El impuesto sobre el gasto personal: las cuestiones principales", *Actualidad Financiera*, nº 36.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1994): "El impuesto sobre la renta de las personas físicas: fundamentos teóricos y ejercicios prácticos", Colección Elementos Auxiliares de Clase, nº 53, Universidad de Málaga.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2000): "El impuesto sobre el gasto vs. el impuesto sobre la renta: un análisis comparativo", en J. M. Domínguez Martínez, "El tratamiento del ahorro familiar en el impuesto sobre la renta en España", Analistas Económicos de Andalucía, Málaga, anexo 1.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2003a): "Una Introducción al Sistema Impositivo: Esquemas y Ejercicios", Fundación Unicaja, Málaga, 2003.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2003b): "¿Hacia dónde va el sistema fiscal?", *Cuadernos de Información Económica*, nº 177.

- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2004): "Inflación e impuesto sobre la renta: aspectos teóricos y análisis del caso español", *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 11.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2007): "El nuevo modelo de IRPF en España tras la reforma de la Ley 35/2006: una visión panorámica", Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2008a): "Introducción a la Hacienda Pública (Sistemas Fiscales): teoría y práctica", Fundación Unicaja, Málaga.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2008b): "La nueva reforma del IRPF", *Economistas*, nº 116.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (ed.) (2008c): "El nuevo modelo de IRPF tras la reforma de la Ley 35/2006", Analistas Económicos de Andalucía, Málaga.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M., Y LÓPEZ DEL PASO, R. (2008): "El IRPF español en el contexto internacional", en Domínguez Martínez (2008c).
- FELDSTEIN, M. S. (1978): "The welfare cost of capital income taxation", *Journal of Political Economy*, nº 95.
- GADDY, C., Y GALE, W. G. (2006): "Russia's flat tax: myths and realities", *CESifo DICE Report*, 1/2006.
- HALL, R. E., Y RABUSHKA, A. (1985, 1995): "The flat tax", Hoover Institution Press, Stanford.
- KAY, J. (2008): "The base for direct taxation: commentary", prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax Systems for the 21st Century, Mirrlees Report, The Institute of Fiscal Studies.
- KEEN, M.; KIM, Y., Y VARSANO, R. (2006): "The "flat tax(es)": principles and evidence", IMF WP/06/218.
- LAGARES CALVO, M. J. (2006): "Una nueva reforma del IRPF", *Cuadernos de Información Económica*, nº 190.
- MEDEL CÁMARA, B., Y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1999): "¿Hacia un nuevo IRPF?", *El País*, 29 de diciembre.
- MEADE REPORT (1978): "The structure and reform of direct taxation", George Allen & Unwin, Londres.
- NEUMARK, F. (1974): "Principios de la imposición", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- NORREGAARD, J., Y KHAN, T. S. (2007): "Tax policy: recent trends and coming challenges", OECD WP/07/274.

- OCDE (2006): "Fundamental reform of personal income tax", OECD Tax Policy Studies, nº 13, París.
- OWENS, J. (2005): "Tax reform: an international perspective", The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform", San Francisco.
- PICOS SÁNCHEZ, F., Y GAGO RODRÍGUEZ, A. (2004): "El impuesto dual: argumentos teóricos e implicaciones de política fiscal", *Hacienda Pública Española*, nº 171.
- SCHRATZENSTALLER, M. (2004). "Towards dual income taxes-Acountry-comparative perspective", *CESifo DICE Report*, 3/2004.
- SEVILLA SEGURA, J. V. (2005): "El modelo extensivo del impuesto sobre la renta", *Foro Fiscal Iberoamericano*, nº 1.
- SORENSEN, P. B. (1993). "From the global income tax to the dual income tax: recent tax reforms in the Nordic countries", Economic Policy Research Unit, Copenhagen.
- SPENGLER, C., Y WIEGARD, W. (2004): "Dual income tax: a pragmatic tax reform alternative for Germany", *CESifo DICE Report*, 3/2004.
- TANZI, V. (2000): "Globalization, technological developments, and the work of fiscal termites", IMF WP/00/181.
- VALLE SÁNCHEZ, V. (2001): "Una nota sobre los principios impositivos en perspectiva histórica", *Papeles de Economía Española*, nº 87.
- VALLE SÁNCHEZ, V. (2008): "El IRPF español a examen: perspectiva teórica y principios impositivos", en Domínguez Martínez (2008c).
- VICKREY, W. (1947): "Agenda for progressive taxation", The Ronald Press Company, Nueva York.
- ZEE, H. H. (2005): "Personal income tax reform: concepts, issues, and comparative country developments", IMF WP/05/87.

AUTOR

José M. Domínguez Martínez

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Málaga.

Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública) de la Universidad de Málaga.

Vocal del Consejo Directivo de la Organización de Economistas de la Educación.

Ha sido miembro de la Comisión sobre la Innovación Docente en la Universidad Andaluza.

Coordinador del proyecto de educación financiera "Edufinet".

Es también Director de la División de Secretaría Técnica de Unicaja, y consejero de diversas sociedades, como Analistas Económicos de Andalucía, Analistas Financieros Internacionales, y Escuela Superior de Estudios de Empresa. Es Presidente del Instituto de Análisis Económico y Empresarial de Andalucía. Ha formado parte del Consejo de Administración de otras sociedades como Banco Europeo de Finanzas, Gestión Tributaria Territorial y Andalucía Económica.

Es autor de varios libros y de numerosos artículos e investigaciones sobre diversos aspectos de la economía del sector público y del sistema financiero.