

Utilización de la capacidad normativa en la financiación de las Comunidades Autónomas

María Victoria Campelo Martínez
Doctora en Ciencias Económicas

1. INTRODUCCIÓN

El Título VIII de la Constitución Española señala, en el artículo 137, que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas. Sobre estas últimas, en el artículo 156 afirma su autonomía financiera e indica más adelante que los recursos de las CCAA estarán constituidos por los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, por recargos sobre los impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado, además de los ingresos correspondientes a sus propios impuestos y tasas y a las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial.

Por otra parte, en la Disposición adicional primera afirma que la Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, y como consecuencia éstos tienen un sistema fiscal propio, distinto del que rige para el resto de CCAA. La financiación de las CCAA de régimen común ha sido objeto de profundas modificaciones, siendo un hilo conductor de las mismas la progresiva responsabilidad fiscal, que supone una aproximación gradual entre el sistema foral y el de régimen común en lo que se refiere a la capacidad normativa sobre los impuestos cedidos. La postura que, respecto a la ampliación de la capacidad normativa regulada en la Ley Orgánica de 27 de diciembre de 2009, adopten las CCAA probablemente no será simétrica y será necesario el transcurso de varios ejercicios fiscales para poder obtener conclusiones a este respecto.

Creemos que un estudio sobre cómo se ha utilizado la capacidad normativa por parte de la Diputación Foral de Bizkaia para configurar su sistema impositivo, y en particular la configuración de un IRPF con características propias y con incidencia en la redistribución de la renta, en la progresividad y en la capacidad recaudatoria, puede ser de utilidad para entender las posibilidades que la nueva Ley de Financiación ha puesto a disposición de las CCAA de régimen común. Puesto que la experiencia indica que las CCAA han utilizado hasta ahora de forma heterogénea la capacidad normativa cedida, el análisis se realiza comparando las características de la aplicación del IRPF en Bizkaia con el correspondiente al régimen fiscal general.

2. LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN

2.1. Evolución de la forma de financiación

El análisis del sistema de financiación de las CCAA de régimen común puede hacerse a través de distintas etapas¹:

1) Etapa del coste efectivo de provisión, vigente hasta 1986. Se basa en un modelo de gran sencillez en el que las transferencias se valoraban según lo que el Estado hubiese gastado en ellas. Fue en 1982 cuando se aprobó el método de cálculo del coste efectivo y se creó el Fondo de Compensación Interterritorial.

2) Etapa de autonomía del gasto, vigente entre 1987 y 1996, en la que se produjeron los acuerdos quinquenales de 1987-1991 y de 1992-1996. Se incorporaron indicadores de necesidad, como población, superficie, insularidad, pobreza relativa, unidades administrativas y esfuerzo fiscal. A partir de 1992 se añadió la variable «dispersión» y desde 1994 comenzó la cesión del 15 por ciento de la cuota territorializada del IRPF, sin capacidad normativa. Todavía en 1996 la principal fuente de financiación autonómica continuaba siendo la participación en los ingresos del Estado. El Estado establecía y recaudaba los tributos y su importe era transferido a las CCAA, que no tenían capacidad para corregir las normas tributarias estatales.

3) Etapa de competencias normativas de los tributos cedidos, que se inició con la Ley 14 de 1996, de 30 de diciembre, y estuvo vigente entre 1997 y 2001. Sobre el 15 por ciento del IRPF cedido, se otorgó capacidad normativa tanto sobre la tarifa como sobre las deducciones, con la intención de llegar a la cesión del 30 por ciento al completarse

¹ Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Consejo de Política Fiscal y Financiera, 2001.

el traspaso de «Educación» y manteniendo, hasta que llegase aquel momento, el 15 por ciento de la etapa anterior. Además, en esta etapa aumentó la capacidad normativa sobre el resto de impuestos cedidos². Tres CCAA –Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura– no aceptaron la nueva regulación, quedando sujetas al sistema anterior.

CUADRO N.º I.
COMPETENCIAS NORMATIVAS Y DE GESTIÓN DE LAS CCAA (1997-2001)

	Competencias normativas
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	a) Tarifa autonómica (ha de ser progresiva y de tal manera que la cuota resultante de su aplicación no varíe en más de un 20 por ciento en relación con el resultado a aplicar en la tarifa complementaria estatal) para base liquidable regular. b) Deducciones por (siempre que no se minore el gravamen efectivo de alguna categoría de renta): – Circunstancias personales y familiares. – Inversiones no empresariales. – Aplicación de renta.
IMPUESTO SOBRE PATRIMONIO	a) Mínimo exento. b) Tarifa. c) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	a) Determinación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente. b) Tarifa (ha de conservar una progresividad similar a la estatal, siendo idéntico el primer tramo y el tipo marginal mínimo). c) <i>Mortis causa</i> : nuevas reducciones de la base imponible, manteniendo las estatales. d) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	a) Tipos de gravamen TPO y AJD (documentos notariales). b) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	a) Exenciones. b) Base imponible. c) Tipos y cuotas fijas. c) Bonificaciones. e) Devengo. f) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.

Fuente: Ley 14/1966 de Financiación de las CCAA.

² Los tributos cedidos fueron IP, ISD, ITP y AJD e Impuestos sobre el Juego, con capacidad de gestión por parte de las CCAA y capacidad normativa compartida. Además, las CCAA tenían capacidad normativa en la parte cedida del IRPF, correspondiendo su gestión al Estado.

4) Financiación de las autonomías a partir de 2002 conforme a la Ley 21/2001, de 27 de diciembre³, que vuelve a regular la cesión de tributos y otorga mayor capacidad normativa sobre los impuestos cedidos. Se trata de un modelo con voluntad de permanencia, ya que por primera vez no planteó una regulación para los cinco años siguientes y que modificó la situación de la cesión de tributos al ampliar las competencias normativas sobre los que ya estaban cedidos y contemplar la cesión del 35 por ciento del IVA y el 40 por ciento de los impuestos especiales, dotando además a las autonomías de capacidad normativa sobre Electricidad y Medios de transporte determinados. En el caso del IRPF la modificación consistió en el incremento del porcentaje cedido, hasta el 33 por ciento. Se señalaron en su día como aspectos positivos de esta regulación:

- Su estabilidad, al tener carácter indefinido.
- Su generalidad, puesto que se incluyen la totalidad de las competencias comunes.
- El hecho de hacer explícito el criterio de equidad apoyado en la población.
- La dotación de mayor corresponsabilidad fiscal a las CCAA, con la consiguiente disminución de la importancia relativa de las transferencias desde la Administración central (Monasterio, 2001).

5) La última reforma.

Pese a la consideración de la estabilidad como una de las características del modelo de 2002, su vigencia no ha superado los ocho años, de manera que la Ley Orgánica 18/12 de 2009 plantea un nuevo modelo de financiación de las CCAA, que, como indica la propia Ley, supone un aumento histórico de su corresponsabilidad fiscal con el Estado al participar con el 50 por ciento de la recaudación del IRPF, el 50 por ciento del IVA y el 58 por ciento de los impuestos especiales. Además, aumentan las competencias normativas sobre el IRPF, hasta ahora limitadas a la regulación de la tarifa y las deducciones en cuota, ampliándolas a la fijación de la cuantía del mínimo personal y familiar. Esto supone dotar a las CCAA de una notable capacidad de utilización del impuesto no sólo con fines recaudatorios, sino también redistributivos al poder fijar los tipos impositivos y el número de tramos a aplicar junto con la fijación de mínimos personales y familiares y las posibles deducciones.

³ La Ley regula las medidas fiscales y administrativas de un nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

CUADRO N.º 2.
COMPETENCIAS NORMATIVAS Y DE GESTIÓN
DE LAS CCAA (2002-2009)

	Competencias normativas
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	<p>a) Tarifa autonómica (ha de ser progresiva y de tal manera que la cuota resultante de su aplicación no varíe en más de un 20 por ciento en relación con el resultado a aplicar en la tarifa complementaria estatal) para base liquidable regular.</p> <p>b) Deducciones por (siempre que no se minore el gravamen efectivo de alguna categoría de renta):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Circunstancias personales y familiares. - Inversiones no empresariales. - Aplicación de renta. <p>c) Variación de los porcentajes del tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual (con el límite máximo del 50 por ciento).</p>
IMPUESTO SOBRE PATRIMONIO	<p>a) Mínimo exento.</p> <p>b) Tarifa, deducciones y bonificación en cuota.</p> <p>c) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>
IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES	<p>a) Determinación de la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente.</p> <p>b) Tarifa: determinación de la cuantía y coeficientes del patrimonio existente.</p> <p>c) Deducciones y bonificación en cuota.</p> <p>d) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>
IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	<p>a) Tipos de gravamen TPO y AJD (documentos notariales).</p> <p>b) Deducciones y bonificación en cuota.</p> <p>c) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>
TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	<p>a) Exenciones.</p> <p>b) Base imponible.</p> <p>c) Tipos y cuotas fijas.</p> <p>c) Bonificaciones.</p> <p>e) Devengo.</p> <p>f) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>
IMPUESTO ESPECIAL SOBRE DETERMINADOS MEDIOS DE TRANSPORTE	<p>a) Aumento de un 10 por ciento de los tipos de gravamen.</p> <p>b) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>
IMPUESTO SOBRE LA VENTA A MINORISTAS DE DETERMINADOS HIDROCARBUROS	<p>a) Fijación de tipos autonómicos (límites máximos).</p> <p>b) Gestión, liquidación, recaudación e inspección.</p>

Fuente: Ley 21/2001 de Financiación de las CCAA.

Cabe suponer que la respuesta a esta nueva autonomía fiscal llevará a notables asimetrías entre las CCAA, acentuando las que se han producido a partir de 1997.

2.2. Utilización de las competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas a partir del ejercicio fiscal de 1997

Las CCAA tienen capacidad para modificar los parámetros fundamentales de los tributos cedidos clásicos⁴ y, además, desde el ejercicio fiscal de 2002 han tenido amplios grados de libertad legal sobre el 33 por ciento del IRPF y cierto margen sobre el Impuesto Especial sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IEVTM) y en el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVDH).

Por término medio, las CCAA de régimen común cuentan con algún tipo de capacidad normativa sobre la tercera parte del gasto total, aproximadamente; cantidad que se considera insuficiente porque la descentralización del gasto es mucho mayor, siendo lógico que a medida que se avanza en la descentralización política y financiera los gobiernos de las CCAA deseen tener mayor poder tributario; la corresponsabilidad fiscal de las CCAA es todavía baja (Lago, 2007).

Sin embargo, con el progresivo aumento de la corresponsabilidad, las CCAA no han utilizado la potestad de elevar la presión fiscal global a pesar de sus quejas sobre la insuficiencia financiera. Lago (2007) lo explica por la laxitud de la restricción presupuestaria a la que se enfrentan. El modelo de 2002 no contemplaba futuras revisiones, eliminaba algunas garantías dinámicas y, por tanto, parecía endurecer la restricción presupuestaria, pero el mantenimiento de subvenciones discrecionales, el convencimiento de que el sistema iba a ser modificado o incluso el acuerdo sobre la financiación sanitaria hizo pensar que los recursos transferidos iban a ser modificados al alza. Por esta razón, los gobiernos autonómicos no estuvieron dispuestos a asumir los costes políticos de subidas impositivas visibles por su cuantía.

Esto explica que el sentido general de las medidas aplicadas por distintas CCAA se haya orientado a reducir la presión fiscal en la mayoría de los impuestos cedidos, principalmente en los de carácter directo: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impues-

⁴ Consideramos impuestos cedidos clásicos el Impuesto sobre el Patrocinio (IP), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), los Tributos sobre el Juego (TJ) y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD).

to sobre Patrimonio (IP) e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD), y un aumento, aunque con excepciones, en el caso de los impuestos indirectos cedidos: el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD) y el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IVMDH) (Díaz de Sarralde, 2006).

Las medidas más populares han sido, en primer lugar, las modificaciones de los tipos del ITPAJD para operaciones concretas que benefician a grupos determinados; en segundo lugar, el ISD, y en tercer lugar, las deducciones en cuota del IRPF, sobre todo las dirigidas a compensar los gastos en vivienda y por hijos.

En el IRPF la mayoría de CCAA no empezaron a crear normas propias en materia de deducciones hasta 1998-1999, y las medidas aprobadas posteriormente por las CCAA, en el periodo 1998-2009, se reducen a la ampliación o creación de deducciones en cuota. Hasta 2007 ninguna Administración hizo uso de sus competencias para regular la tarifa del impuesto y sólo Cataluña modificó la deducción estatal por inversión en vivienda habitual. A partir de 2007 la Comunidad de Madrid modificó la escala autonómica con una reducción global de un punto en los tipos de gravamen⁵.

Para aumentar la recaudación en IRPF se han propuesto dos vías (Lago, 2007): *a*) la fragmentación de la tarifa y deducciones de un único IRPF regulado por el gobierno central; *b*) creación de un nuevo IRPF autonómico que conviva con el estatal y sobre el que las CCAA tengan que hacer ejercicios de legislación tributaria más explícitos que hoy, con una tarifa autonómica establecida por el gobierno central y que funcione de forma supletoria.

Se pregunta Lago si esta segunda versión sería suficiente para liberar el IRPF autonómico de los costes políticos de subir el Impuesto sobre la Renta en un contexto de tres reformas fiscales del IRPF con tarifas y cuotas líquidas a la baja en menos de una década.

La última reforma, como hemos indicado, consiste en aumentar el porcentaje del impuesto cedido hasta el 50 por ciento y, simultáneamente, ampliar la capacidad normativa de las CCAA. Es una incógnita saber hasta qué punto estén dispuestas a aumentar la presión

⁵ La justificación de la modificación de los tipos se apoyó en la idea siguiente: la nueva configuración del IRPF a partir de la reforma de 2007 grava las rentas del ahorro al tipo del 18 por ciento mientras que las rentas de los trabajadores se someten a la tarifa que ahora se modifica para reducir su tributación en aras de una mayor equidad del impuesto.

fiscal o a corregir, utilizando cambios en las tarifas, la progresividad del impuesto.

Creemos que el conocimiento de cómo se ha utilizado la capacidad normativa en un territorio foral puede ayudar a la mejor toma de decisiones por parte de las Haciendas autonómicas de régimen común.

3. LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN FORAL

Es conocido que las Comunidades Autónomas de Euskadi y Navarra disponen de una forma de financiación específica fundamentada en un sistema de concierto o convenio con el gobierno central que tiene origen en el reconocimiento institucional de los derechos históricos de los territorios forales, donde son las Diputaciones las que diseñan y recaudan los impuestos en sus respectivos territorios y asumen los riesgos derivados de la corresponsabilidad fiscal apoyada en su autonomía fiscal. Además, mediante el Cupo en el caso vasco y la Aportación en el navarro, realizan pagos al Estado por los gastos de éste en o para las Comunidades Forales y también para atender a la solidaridad interregional⁶.

La Hacienda foral es una realidad relativamente compleja. Hay que huir de simplificaciones y reduccionismos excesivos cuando es valorada simplemente a partir de la figura del Cupo o de la Aportación. Es cierto que el mecanismo del Cupo parece realmente atípico y sin soportes ni en el análisis doctrinal ni en la experiencia comparada. Pero, en cambio, otros elementos de la Hacienda foral la sitúan en una fase de mayor perfeccionamiento que el de las Haciendas autonómicas de régimen común. Ocurre sobre todo con la competencia autonómica en materia de administración tributaria y del peso de los rendimientos impositivos en el territorio, lo que establece un vínculo más directo entre los ingresos y los gastos del gobierno autonómico para los ciudadanos y, por tanto, mejora su capacidad de control del gobierno⁷.

El régimen foral se caracteriza por la descentralización de ingresos, con la particularidad de ser un sistema de riesgo unilateral, ya que el Estado no participa en la recaudación obtenida, pero tampoco

⁶ Para su cálculo, al gasto establecido en los PGE se aplica un coeficiente en función de la renta, tanto del País Vasco como de Navarra, en relación con la renta estatal. Este coeficiente, o «índice de imputación», se fijó en 1981 en 6,24 por ciento para el País Vasco y en 1,6 por ciento para Navarra, y ha permanecido invariable desde aquella fecha pese a que se estableció su revisión periódica.

⁷ CASTELLS (1988).

asume en ningún caso la cobertura de los gastos públicos. De ahí se deriva que los beneficios o pérdidas que se generan por la gestión del concierto y del convenio le corresponden en exclusiva a las autonomías forales, y que la contribución a las cargas generales del Estado no asumidas no se efectúe en función de los ingresos recaudados, sino de variables exógenas, como son los gastos contenidos en los PGE para estas competencias⁸.

En el caso del País Vasco, como es bien conocido, son las Diputaciones Forales, las que tienen capacidad normativa propia que en la práctica ha dado lugar a tres sistemas tributarios diferenciados, uno en cada territorio histórico. Cada Diputación Foral tiene capacidad para exaccionar, gestionar, liquidar, recaudar e inspeccionar todos los impuestos, salvo los que se integran en la renta de aduanas y los que se recaudan a través de monopolios fiscales. Es decir, existe plena capacidad normativa y de gestión en el ámbito tributario de las Diputaciones, pero siempre respetando diferentes normas sobre coordinación, armonización y colaboración fiscal.

En la imposición directa cada Diputación Foral cuenta con sus propios impuestos de IRPF, de Sociedades, así como de Patrimonio y de Sucesiones y Donaciones⁹. En el caso de la imposición indirecta, el grado de armonización en las dos grandes figuras tributarias, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales, es prácticamente total, derivado de la propia naturaleza de estos impuestos, armonizados así mismo en el conjunto de la Unión Europea. De este modo las competencias de las Haciendas forales quedan restringidas a aspectos concretos de la gestión del impuesto. Por el contrario, la tercera figura de la imposición indirecta por su capacidad recaudatoria, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, es regulado de forma autónoma por las instituciones vascas.

En los Cuadros n^{os} 3 y 4 se indica la importancia relativa de los distintos impuestos en Bizkaia y en el territorio común mediante su recaudación porcentual respecto al total. Se han tomado las cifras de los ejercicios fiscales 1999, 2003 y 2007 por corresponder a situaciones derivadas de las tres reformas tributarias más importantes de los últimos años, y las de 2008, por ser las últimas publicadas.

⁸ LAMBARRI y LARREA (1992).

⁹ El concierto económico también otorga a las Haciendas forales la competencia para la exacción del IRPF de los no residentes, debiendo aplicar la misma normativa del resto del Estado, salvo que se trate de no residentes con establecimiento permanente en el País Vasco, en cuyo caso disponen de capacidad normativa y aplican las mismas reglas establecidas en el Impuesto de Sociedades.

**CUADRO N.º 3.
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN BIZKAIA (EN %)**

	Ejercicio 1999	Ejercicio 2003	Ejercicio 2007	Ejercicio 2008
I. IMPUESTOS GESTIÓN PROPIA	100,00	100,00	100,00	100,00
1.1. Directos	54,92	46,58	48,70	51,43
IRPF	44,00	33,01	30,98	34,74
Sociedades	9,37	11,55	14,77	13,19
Patrimonio	1,06	1,19	1,12	1,41
Sucesiones	0,35	0,55	0,55	0,64
Otros	0	0,26	1,28	1,46
1.2. Indirectos	43,65	51,80	50,44	47,68
IVA	25,26	33,99	35,12	33,24
ITPO	3,91	4,02	3,68	2,34
Seguros	0,47	0,68	0,57	0,60
I. Especiales	13,16	12,61	10,68	11,09
I. Venta a Minoristas	No existía	0,48	0,38	0,41
Otros	0,85		0,01	
1.3. Tasas y otros	1,54	1,61	0,86	0,89

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Memorias de la Hacienda foral de Bizkaia.

**CUADRO N.º 4.
ESTRUCTURA IMPOSITIVA EN EL TERRITORIO COMÚN (EN %)**

	Ejercicio 1998	Ejercicio 2003	Ejercicio 2007	Ejercicio 2008
I. IMPUESTOS	100,00	100,00	100,00	100,00
1.1. Directos	51,54	51,19	59,37	53,89
IRPF	35,39	34,15	35,97	37,42
Sociedades	14,43	15,80	22,16	14,91
Patrimonio	0,22	1,21		
No residentes	1,49	0,02	1,19	1,52
Otros	0,01	0,01	0,05	0,04
1.2. Indirectos	47,50	48,01	39,98	45,25
IVA	33,17	36,17	27,62	35,15
Seguros	0,56	0,69	0,73	0,66
I. Especiales	13,00	10,51	9,78	8,74
Otros	0,77	0,64	0,85	0,70
1.3. Tasas y otros	0,96	0,80	1,65	0,85

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las memorias de la Agencia Tributaria.

En la Hacienda estatal, los tributos directos contribuyen en mayor porcentaje a la recaudación total, y dentro de éstos es el IRPF el que aporta más ingresos a las arcas públicas, pero en el caso de Bizkaia la imposición directa redujo su peso relativo después de las reformas de 2003 y 2007 debido precisamente a la caída relativa de la recaudación del IRPF¹⁰.

Un análisis superficial del comportamiento del Impuesto de Sociedades lleva a una conclusión inesperada: siendo Bizkaia un territorio con un notable número de sociedades mercantiles, su capacidad recaudatoria es muy inferior a la del territorio común, lo que indica la presencia de una discriminación fiscal positiva para el sector societario. Por otra parte, en ambas Administraciones aumentó el peso relativo de la recaudación de este Impuesto debido al fuerte crecimiento económico de la etapa 1999-2007, mientras que el peso relativo de este Impuesto se redujo en el año 2008 debido al inicio de la recesión económica.

Formando parte de la imposición indirecta, es el IVA el impuesto de mayor peso económico. Además, salvo en los datos de 2007, tiene mayor importancia en el sistema fiscal común.

4. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

4.1. Aspectos generales del Impuesto y evolución de su normativa

Hemos creído oportuno realizar una breve consideración de la naturaleza teórica del IRPF como preámbulo al estudio del alcance de las modificaciones de su normativa.

Sin duda, el IRPF es el impuesto más destacable de los sistemas fiscales modernos. Varias razones sustentan esta afirmación: *a)* su potencial recaudatorio, que hace de él la primera fuente de ingresos tributarios; *b)* su carácter progresivo y redistributivo, aunque actualmente se defiende cada vez más la redistribución vía gasto, y *c)* su flexibilidad, ya que actúa como estabilizador automático de las perturbaciones cíclicas.

En un IRPF típico, el impuesto a pagar por el contribuyente se formula de la siguiente forma:

¹⁰ La causa más decisiva de la caída de la recaudación por IRPF fue el peso de las deducciones por adquisición o alquiler de la vivienda habitual.

$$T_i = s [x_i - d_\beta(x_p, z_i)] - d_c(x_p, z_i), \text{ donde}$$

s representa la tarifa,

x_i la renta,

d_β las deducciones de la base, que son función de la renta propia,

z_i la variable que recoge las características personales, familiares y otras significativas desde el punto de vista fiscal, como las aportaciones a planes de pensiones y la adquisición de vivienda,

d_c las deducciones de la cuota íntegra.

El Impuesto es progresivo cuando se cumple que el tipo medio aumenta cuando se incrementa la renta. Se puede llegar a la progresividad por dos vías distintas: *a)* utilizando un tipo único con un mínimo exento que venga a significar la renta de subsistencia, y *b)* mediante una escala o tarifa con tipos marginales crecientes.

En general se identifica la progresividad con la estructura de la tarifa, teniendo en cuenta el número de tramos y los tipos marginales mínimo, máximo y valores intermedios. Sin embargo, la existencia de deducciones, ya sean en la base como en la cuota, así como la definición de renta gravada, son aspectos que también afectan a la mayor o menor progresividad del Impuesto, sin olvidar otras cuestiones como el fraude fiscal o el efecto de la inflación¹¹. En ausencia de mecanismos de ajuste, los efectos de la inflación pueden dar lugar a un aumento de la progresividad (conocida como rémora fiscal) con efectos sobre la recaudación y con un impacto redistributivo adicional al modificar las cargas del Impuesto entre los contribuyentes¹².

En el panorama internacional, las reformas del IRPF de los últimos años han seguido tres tendencias: *a)* el establecimiento del impuesto lineal, con un tipo impositivo único sobre una base amplia y un mínimo exento relativamente alto; *b)* la imposición dual, propia de los países del norte de Europa, que diferencia entre las rentas del trabajo y las de capital, sometiendo las primeras a un gravamen progresivo y las segundas a uno proporcional, y *c)* la tendencia a la eliminación de las excepciones al gravamen generalizado de las fuentes de renta y de los incentivos fiscales.

¹¹ Son numerosos los autores que han calculado la progresividad del IRPF, como MUSGRAVE y THIN (1948), que presentan distintas alternativas, o KAKWANI (1977) y REYNOLDS (1977), que establecen directamente sistemas de medición.

¹² Existen distintas propuestas para corregir la rémora fiscal, sin que ninguna de ellas haya demostrado una prioridad sobre las demás.

También se observa, dentro del esquema tradicional del Impuesto, una tendencia a ampliar las bases, aplanar las tarifas con reducción del número de tramos¹³ y disminución de los tipos máximos¹⁴, que da lugar a un menor impacto de la tarifa sobre la progresividad y una neutralidad mayor. Ésta es también la tendencia seguida en el sistema impositivo español común y foral, como se detallará más adelante.

Por otra parte, la OCDE recomienda dar tratamiento preferencial a la renta del capital y del ahorro con objeto de favorecer la inversión y hacer frente a la competencia fiscal derivada de la movilidad internacional del capital. La experiencia comparada en este tema no es fácil de resumir¹⁵, ya que abarca desde la introducción de tipos de gravamen reducidos para intereses, plusvalías, dividendos, etc., hasta la exención de la base del Impuesto de las cantidades ahorradas.

Esta evolución está también presente en el sistema impositivo español, tanto común como foral. Para justificar esta afirmación hemos analizado la evolución del IRPF en España desde su aplicación al sistema tributario por primera vez en 1979 e igualmente la correspondiente a Bizkaia como territorio foral¹⁶.

Para cuantificar la renta sometida a gravamen, el IRPF de 1979¹⁷ se ajustaba bastante al concepto teórico de base imponible sintética, integrando sin apenas restricciones todos los rendimientos procedentes de las distintas fuentes, así como las variaciones patrimoniales tanto positivas como negativas, lo mismo que las rentas imputadas del régimen de transparencia fiscal o las bases negativas procedentes de ejercicios anteriores.

Durante los veinte años transcurridos entre 1979 y la primera reforma importante del Impuesto, que entró en vigor en 1999, solamente tres elementos del mismo tuvieron una evolución remarcable. Se trata de los cambios introducidos en la tarifa general del Impuesto, el tratamiento de las ganancias y pérdidas patrimoniales y las circunstancias personales del contribuyente.

¹³ En los países de la OCDE se ha reducido la media de tramos entre el año 2000 y el 2005 de 5 a 4,37 tramos.

¹⁴ La media del tipo marginal máximo en los países de la OCDE se ha reducido en 3,7 puntos entre el año 2000 y el 2005.

¹⁵ Con esta finalidad pueden verse los informes de la Fundación Inverco.

¹⁶ La razón de limitar el análisis a Bizkaia y no hacerlo extensivo a toda la Comunidad Autónoma del País Vasco obedece a que su evolución no ha sido homogénea y ha dado lugar a bastantes diferencias.

¹⁷ Sobre el IRPF de 1979, ver FUENTES QUINTANA, E. (1990), y GIMÉNEZ MONTERO, A. (1990).

a) En 1979 la tarifa general del IRPF constaba de 28 tramos, con un primer tipo marginal del 15 por ciento y un tipo máximo del 65,51 por ciento¹⁸. La normativa se modificó con frecuencia mediante la variación del número de tramos de la escala, de los tipos marginales máximos y mínimos y del límite máximo de tributación. Durante los años posteriores a 1979 el número de tramos fue reduciéndose progresivamente hasta ser solamente ocho en 1998.

b) Para el gravamen de las ganancias de patrimonio y rendimientos irregulares se recurrió a un mecanismo de anualización que posteriormente fue sustituido por la aplicación de coeficientes de abatimiento que reducían la cuantía gravable de la ganancia patrimonial según el número de años transcurridos entre la adquisición y la transmisión del bien objeto de gravamen. A las plusvalías obtenidas en periodos inferiores a un año no se aplicaban estos coeficientes reductores, integrándose en la base imponible general del Impuesto. En 1996 se produjo otro cambio importante al sustituir el sistema de coeficientes de abatimiento por otro de tributación especial a un tipo proporcional del 20 por ciento para las ganancias patrimoniales generadas en más de dos años. El gravamen de las ganancias generadas en periodos inferiores a dos años mantuvo el tratamiento anterior.

c) Las cargas familiares y demás circunstancias personales (como edad, minusvalía, matrimonio, etc.) se reconocían al evaluar la capacidad de pago, y hasta la reforma de 1999 se articulaban a través de deducciones de la cuota íntegra.

En Bizkaia la primera norma foral sobre IRPF data de 1984¹⁹, pero sólo a partir de la reforma de 1999 comenzó el IRPF a tener caracteres propios significativamente distintos de los correspondientes al régimen común.

La valoración cuantitativa de los efectos de las tres reformas del Impuesto, que tuvieron lugar en 1999, 2003 y 2007, presenta dificultades, ya que el IRPF es un instrumento impositivo complejo y el impacto de una reforma no es fácil de analizar²⁰. No obstante, hemos

¹⁸ Existía un límite máximo de tributación del 40 por ciento de la base imponible, lo que significaba una caída de ese tipo marginal máximo hasta el 40 por ciento a partir de una base de aproximadamente 60.000 euros. Esta tarifa no se modificó hasta 1981, año en el que se deflactó en torno a un 7,8 por ciento de media, pese a que la inflación acumulada en esos dos años fue del 32 por ciento.

¹⁹ En esta fecha la capacidad normativa se limitó a regular aspectos relacionados con el ejercicio de actividades empresariales, profesionales y artísticas, a fijar modelos y plazos de presentación de las declaraciones-liquidaciones y las modalidades de ingreso dentro del ejercicio.

²⁰ BLUM, W., y KALVEN, H. (1972).

identificado las consecuencias de las reformas y, además, cómo y en qué medida han diferido entre el territorio común y Bizkaia al optar los legisladores por modelos sensiblemente diferentes.

A partir de 1999²¹ las principales diferencias entre ambos sistemas se situaron en los siguientes aspectos:

- El tratamiento de las rentas del trabajo.
- La aplicación en el territorio común del mínimo personal y familiar considerado como la renta indispensable para el mantenimiento de la persona o en su caso de la familia exento de tributación, que sustituyó a las deducciones en la cuota. En Bizkaia no se ha regulado ningún mínimo vital, en su lugar se introdujo un mínimo exento en la tarifa del Impuesto.
- Las reducciones que se aplican en la determinación de la base liquidable, que son distintas en cada territorio.
- La escala del Impuesto. La existencia de distintas escalas de gravamen, con tipos marginales mínimos y máximos que difieren entre ambas Administraciones tienen una importante influencia en la capacidad redistributiva del Impuesto²².
- Determinadas deducciones que reducen la cuota íntegra, necesarias para llegar a la cuota líquida.
- La obligación de declarar, cuyos límites son distintos entre los dos territorios.

Se mantuvo idéntica normativa en otros aspectos fundamentales como:

- La obligación real de contribuir.
- La clasificación de la base imponible del contribuyente en una parte general y otra especial.
- El tratamiento a las rentas generadas en un periodo superior a dos años.
- El tratamiento de las rentas inmobiliarias.

La reforma del año 2003 técnicamente volvió a incidir sobre los cambios de la estructura del Impuesto, acometidos en 1999, con in-

²¹ ALBI, E. (1998); ALONSO, L. M., y CORONA, J. F. (1998); Antón, J. A. (1998); COSTA, J. (1998); GONZÁLEZ PÁRAMO (1997).

²² Aunque en principio pudiera parecer una diferencia banal, el hecho de que en el territorio común se fijara la obligación de declarar a partir de 3,5 millones de pesetas y en Bizkaia en cinco millones tuvo repercusiones notables en la redistribución y obligó a la Hacienda foral a corregir la cifra, reduciendo el límite.

cremento de los mínimos personales y familiares, la introducción de nuevas deducciones, la simplificación de la tarifa y la reducción de los tipos marginales máximo y mínimo²³. Además, algunas CCAA comenzaron tímidamente a incorporar modificaciones en el IRPF permitidas por la Ley, especialmente en la aplicación de algunas deducciones.

En el País Vasco las modificaciones que afectan a este periodo se derivan de la entrada en vigor del nuevo concierto económico²⁴ y supuso en Bizkaia una reforma orientada a la reducción de la presión fiscal de los contribuyentes, sobre todo en los rendimientos de trabajo personal.

La reforma del IRPF de 2007²⁵ siguió en ambas Administraciones tributarias las tendencias internacionales postuladas por la OCDE, con reducción de la presión fiscal y simplificación de la estructura de gravamen y de los tipos impositivos. Además, pretendió resolver algunos problemas que todavía estaban pendientes, como la introducción de mayor equidad en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares y el aumento de la neutralidad en el tratamiento del ahorro²⁶.

El principal cambio de la reforma afectó a los rendimientos del capital: los dividendos, la cesión de capitales a terceros y los seguros de vida e invalidez pasaron a formar parte de la base del ahorro, tributando al 18 por ciento cualquiera que fuera su periodo de generación. Se pretendió así favorecer la neutralidad del ahorro²⁷.

4.2. Análisis estadístico de la capacidad redistributiva del IRPF en las sucesivas reformas

Dado el distinto tratamiento normativo aplicado sobre el IRPF en el sistema tributario de régimen común y el foral de Bizkaia, hemos

²³ Ver sobre la reforma de 2003: ALBI, E. (2.003); ALONSO GONZÁLEZ, L. M., y PEDRÓS ABELLÓ, A. (2002).

²⁴ La adaptación al concierto se realizó en Bizkaia en la Norma Foral 26/2003, de 3 de febrero, y poco después se modificó parcialmente la normativa reguladora del IRPF (Norma Foral 5/2003, de 26 de marzo).

²⁵ Sobre la reforma de 2007 puede verse DÍAZ SARRALDE, S., *et al.* (2006).

²⁶ En Bizkaia se mantuvo el sistema de deducciones, siendo el primer objetivo de la reforma lograr una reducción generalizada de la carga tributaria, con especial atención a los perceptores de rendimientos del trabajo y colectivos desfavorecidos. Además, y como efecto colateral, la reforma logró un alto grado de armonización entre los tres territorios históricos.

²⁷ La evolución de la crisis económica y la drástica reducción de la recaudación de los principales impuestos ha llevado a incrementar el tipo único sobre el ahorro del 18 al 20 por ciento, a partir del ejercicio fiscal de 2010.

analizado la capacidad del Impuesto en ambos casos para reducir la desigualdad de la renta, utilizando para ello técnicas estadísticas de general aceptación.

Para ello se ha procedido a realizar una evaluación cuantitativa de las reformas de 1999 y 2003, utilizando el índice de concentración de Gini²⁸ y comparando su valor antes y después del Impuesto, lo que permite conocer la efectividad de las reformas fiscales sobre la redistribución de la renta y también las diferencias de esa efectividad entre las dos Administraciones tributarias. Se ha completado el estudio con el cálculo del índice de Kakwani para medir la progresividad, y el de Reynolds-Smolensky para la medida del efecto redistributivo del Impuesto²⁹.

Para el tratamiento estadístico de la base de datos utilizada se han considerado los rendimientos como ingresos netos del trabajo y del capital mobiliario, mientras que los rendimientos del capital inmobiliario se han identificado con los rendimientos netos cuando son positivos y se les ha atribuido valor cero cuando son negativos. En las actividades económicas nos hemos limitado a incluir los rendimientos declarados.

Se ha identificado el concepto de renta con el de renta fiscal, ya que la misma incorpora incentivos al estímulo de determinadas rentas, gastos deducibles de los ingresos y reducciones. A partir de este concepto de renta se ha definido la renta disponible de forma homogénea para los dos ejercicios impositivos estudiados, 1999 y 2003, con la finalidad de realizar su comparación, primero dentro de cada Administración tributaria y después entre el territorio común y Bizkaia³⁰.

Para la realización de los cálculos se ha utilizado la clasificación por tramos de la renta previa y disponible de todas las declaraciones del IRPF presentadas. Sobre la renta previa, entendida como la suma de la base imponible general más los ingresos patrimoniales obtenidos en un periodo superior a dos años, se han calculado los índices de Gini de los dos territorios fiscales y de los dos años estudiados.

²⁸ El índice de Gini toma valores comprendidos entre 0 y 1, correspondiendo el valor 0 a la máxima igualdad o concentración mínima, y el 1, a la máxima desigualdad o concentración máxima.

²⁹ KAKWANI, N. (1977); REYNOLDS, M., y SMOLENSKY, E. (1961).

³⁰ Para los cálculos hemos utilizado la clasificación por tramos de la renta previa y disponible de todas las declaraciones presentadas, incluyendo en cada tramo los ingresos íntegros del trabajo personal, las bonificaciones sobre el mismo, los rendimientos netos de de trabajo, capital mobiliario, capital inmobiliario y actividades económicas y las ganancias patrimoniales netas.

Como renta disponible se ha considerado la renta neta total menos el efecto impositivo del IRPF sobre esa renta³¹.

Los valores obtenidos de los índices de concentración son los siguientes:

**ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA
(1999 Y 2003)**

Año		Territorio común	Bizkaia
1999	Gini. Renta previa	0,3087	0,1869
	Gini. Renta disponible	0,2965	0,1606
	Kakwani	0,0996	0,1429
	Reynolds-Smolensky	0,0149	0,0303
2003	Gini. Renta previa	0,2623	0,2172
	Gini. Renta disponible	0,2347	0,1900
	Kakwani	0,1292	0,0271
	Reynolds-Smolensky	0,0196	0,0306

Estos resultados permiten identificar los rasgos más relevantes de los efectos distributivos generados por las reformas del IRPF.

– El índice de Gini de la renta previa en el territorio común para 1999 coincide con los valores que se asignan para España en los organismos internacionales³², mientras que en Bizkaia, al fijar ese año la obligación de presentar declaración a partir de cinco millones de pesetas, se eliminó de las estadísticas a las rentas menores, donde más acusada es la desigualdad, dando lugar a un índice anormalmente bajo.

– Corregido a la baja el límite para la obligación de declarar³³, se produjo una clara aproximación entre ambos índices.

– Más interesante que los datos anteriores es la comparación entre los índices de Gini de la renta previa y de la renta disponible. En ambas Administraciones y en los dos ejercicios fiscales estudiados, el índice se redujo, es decir, se produjo un efecto redistribuidor. Es cierto que los cambios generados por la reforma fiscal en la distribución de la renta son de poca magnitud, aunque más acusada en Biz-

³¹ La renta disponible será la suma de la base imponible general más los ingresos patrimoniales de más de dos años menos la cuota líquida y menos el total de pagos a cuenta.

³² Banco Mundial (1999).

³³ La Norma Foral 5/2003, de 26 de marzo, modificó parcialmente la normativa reguladora del IRPF, situando la obligación de tributar a partir de dos millones y medio de pesetas.

kaia³⁴ tras la reforma de 1999 y de igual magnitud en ambas Administraciones tributarias con la reforma de 2003.

Para sintetizar en una sola cifra el grado de desigualdad de la distribución de la carga impositiva respecto a la distribución de la renta previa a la aplicación del Impuesto hemos utilizado el índice de progresividad de Kakwani, que viene dado por la diferencia entre el índice de concentración de una determinada variable y el índice de Gini³⁵. El índice de Kakwani es más elevado en términos absolutos en Bizkaia, lo que apunta a que la reforma originó en este territorio una estructura del IRPF más progresiva.

El índice de Reynolds-Smolensky³⁶ mide el efecto redistributivo del Impuesto. Sus valores positivos indican presencia de redistribución en el sistema fiscal, y en el caso en estudio significa que el IRPF tiene capacidad redistributiva. Además, mientras que en el territorio común su valor aumentó desde 1999 a 2003, en Bizkaia se mantuvo casi constante.

La base de datos utilizada para el cálculo de los índices de concentración de los años 1999 y 2003 no está disponible todavía para el ejercicio 2007. Por ello, y para ampliar la información que se pretende en este trabajo, se ha utilizado una metodología distinta que consiste en una serie de ejercicios de microsimulación que permiten comparar los efectos de las divergencias normativas sobre determinados aspectos del Impuesto. Para que los resultados del año 2007 puedan compararse con los correspondientes a 1999 y 2003 se han aplicado a éstos los mismos ejercicios de microsimulación.

Para la realización de los ejercicios de microsimulación³⁷ se ha calculado, con datos reales de los ejercicios fiscales de 1999, 2003 y

³⁴ Estadísticamente no es correcto el resultado exacto de la comparación, ya que los valores reales pueden estar modificados por la existencia de distinta tarificación; no obstante, y con esta salvedad, puede afirmarse que el Impuesto tuvo mayor efecto redistributivo en Bizkaia.

³⁵ El índice de Kakwani es $K = C(V) - G(R)$, siendo $C(V)$ el índice de concentración de la variable analizada respecto a los contribuyentes ordenados según la renta, y $G(R)$ el índice de Gini de la renta. Un valor positivo indica progresividad.

³⁶ El índice de Reynolds-Smolensky es $RS = G(R) - G(R-P)$, donde R es la renta declarada o renta previa, $G(R)$ el índice de Gini y P la variable que representa la renta disponible. Al disponer únicamente de la distribución de cada una de las partidas del Impuesto según la renta, se ha calculado el índice RS en función del índice de Kakwani:

$RS = KE^*t/(1-t)$, siendo t el tipo efectivo global y significando E «aproximadamente igual».

³⁷ Delgado (2005) ha realizado un ejercicio para el año 2003 de microsimulación comparativo entre el territorio común y el conjunto de los territorios forales [DELGADO, F. J. (2005)].

2007 en el territorio común y en Bizkaia, la cifra que corresponde aplicar en cada tramo de la escala en función de:

- a) La disminución de la cuota íntegra por aplicación de la normativa sobre rendimiento del trabajo.
- b) Las diferencias en la cuota íntegra por aplicación de la tarifa.
- c) Las diferencias en la cuota íntegra por aplicación de la tarifa y las derivadas de la deducción general y del mínimo personal.

En la Tabla nº 1 se señala comparativamente la disminución de la cuota íntegra por aplicación de distinta normativa sobre el rendimiento del trabajo.

TABLA N.º I.
TRATAMIENTO COMPARATIVO DE LOS RENDIMIENTOS DEL TRABAJO

Renta	Diferencia terr. com./Bizkaia 1999	Diferencia terr. com./Bizkaia 2003	Diferencia terr. com./Bizkaia 2007
0,00	0,00	0	0,00
7.500,00	-751,60	-1.000	-650,00
9.000,00	-594,49	-853	-320,00
13.000,00	-483,69	-890	-840,00
15.000,00	-428,29	-450	-400,00

La disminución de la cuota del IRPF debida a la distinta normativa aplicada, las reducciones en el régimen común y las bonificaciones en el foral es mayor en Bizkaia en los tres ejercicios estudiados. Las diferencias a partir de niveles de rendimientos superiores a 15.000 euros, donde se concentran más del 90 por ciento de los contribuyentes, pueden llegar a suponer 428, 450 y 400 euros, respectivamente, en los ejercicios 1999, 2003 y 2007.

Una característica del IRPF que diferencia el sistema fiscal entre el régimen común y el foral es la existencia de tarifas distintas. Esta peculiaridad y su distinta capacidad redistributiva se analiza en la Tabla nº 2, que señala los efectos sobre la cuota íntegra de la aplicación de distintas tarifas.

En 1999, para todos los niveles de renta la cuota íntegra fue menor en Bizkaia, salvo en el último tramo, debido a que el tipo máximo aplicable fue superior en dos puntos al regulado en el territorio común, (50 frente al 48 por ciento). Por ello la tarifa fue más progresiva en Bizkaia. En el año 2003 los resultados son menos evidentes: para niveles bajos de renta la tarifa vigente en Bizkaia dio lugar a cuotas meno-

res; sin embargo, para niveles intermedios de renta las cuotas resultantes son de signo cambiante. La mayor diferencia se situó en el último tramo de renta por la misma causa que se dio en 1999: el tipo máximo aplicable en Bizkaia fue el 48 por ciento y en el territorio común el 45 por ciento.

TABLA N.º 2.
DIFERENCIAS EN LA CUOTA ÍNTEGRA
POR APLICACIÓN DE LA TARIFA

	Diferencia terr. com./Bizkaia 1999	Diferencia terr. com./Bizkaia 2003	Diferencia terr. com./Bizkaia 2007
0,00	0,00		
14.000,00	769,84	162,10	140,00
17.360,00	868,88	99,60	5,60
28.000,00	987,58	10,00	5,60
32.360,00	1.093,96	-97,30	-299,60
42.000,00	1.202,02	95,50	-106,80
52.360,00	1.322,23	-168,20	-417,60
60.000,00	1.400,36	61,00	-188,40
90.000,00	-2.025,42	-668,00	-788,40

Tras la última reforma, en el ejercicio de 2007, la cuota íntegra resulta menor en el sistema fiscal general para rentas menores, con diferencias poco significativas, y a partir de niveles intermedios se cambia la tendencia, lo que indica mayor progresividad en Bizkaia.

En el último ejercicio de microsimulación se introduce el efecto sobre la cuota íntegra de la deducción general aplicable en Bizkaia (1.250 euros para todos los contribuyentes) y el tratamiento alternativo del sistema tributario general, el mínimo personal, que consiste en una reducción en base de 5.050 euros, pero que en tarifa le corresponde el tipo del 24 por ciento, siendo, por tanto, su efecto en cuota de 1.212 euros, cantidad muy próxima a la aplicada como deducción general en el territorio foral. La Tabla nº 3 indica que la tendencia no varía.

Hemos realizado otra serie de supuestos de menor incidencia, calculando por el mismo procedimiento las diferencias en la cuota líquida y aplicando distintas circunstancias personales y familiares. La conclusión es la existencia de una política fiscal orientada a favorecer a las familias con presencia de progresividad debida a mejor tratamiento para los niveles menores de renta y que en su aplicación la política seguida en Bizkaia tiene una influencia redistributiva más

evidente que la media del territorio común; sin embargo, puesto que las CCAA se diferencian notablemente entre ellas en la aplicación particular de esta política, no los analizamos detalladamente.

TABLA N.º 3.
DIFERENCIAS ENTRE TERRITORIO COMÚN Y BIZKAIA DE LA CUOTA ÍNTEGRA POR APLICACIÓN DE LA TARIFA, DE LA DEDUCCIÓN GENERAL Y MÍNIMO PERSONAL (2007)

	Cuota íntegra 2007 IRPF Bizkaia	Cuota íntegra (-deducción general)	Cuota íntegra 2007 IRPF T. C.	CI (-mínimo personal E. C.)	Diferencia T. C./ Bizkaia	Diferencia T. C./Bizkaia (dg/mp)
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
14.000,00	3.220,00	1.970,00	3.360,00	2.148,00	140,00	178,00
17.360,00	4.160,80	2.910,80	4.166,40	2.954,40	5,60	43,60
28.000,00	7.140,00	5.890,00	7.145,60	5.933,60	5,60	43,60
32.360,00	8.666,00	7.416,00	8.366,40	7.154,40	-299,60	-261,60
42.000,00	12.040,00	10.790,00	11.933,20	10.721,20	-106,80	-68,80
52.360,00	16.184,00	14.934,00	15.766,40	14.554,40	-417,60	-379,60
60.000,00	19.240,00	17.990,00	19.051,60	17.839,60	-188,40	-150,40
90.000,00	32.740,00	31.490,00	31.951,60	30.739,60	-788,40	-750,40

4.3. Tipo medio y tipo efectivo del IRPF

El tipo medio, calculado sobre la renta declarada, es el resultado de dividir la cuota íntegra entre la renta del periodo impositivo en cada tramo de renta; normalmente se expresa en porcentajes. En el Cuadro nº 5 puede verse que, para todos los ejercicios fiscales considerados, el tipo medio en ambas Administraciones, y pese a la tendencia explícita de las sucesivas reformas de reducción de la presión fiscal, tiene valores crecientes, aunque no muy significativos, sobre todo en el caso de Bizkaia. En esta última Administración tributaria los tipos medios, en todos los ejercicios, son sensiblemente superiores a los del territorio común.

Puesto que el tipo medio no recoge el efecto de las deducciones, el tipo efectivo constituye un indicador más apropiado para medir el gravamen real que supone el Impuesto al incorporar a su cálculo no sólo las rentas obtenidas por los contribuyentes, sino también las circunstancias personales o de otra índole que, a través de las deducciones, inciden en el pago final del Impuesto.

Para el régimen común, el tipo efectivo se obtiene al dividir la cuota resultante de la liquidación (después de aplicar la deducción

por maternidad) entre la renta del periodo impositivo correspondiente a cada intervalo de la escala.

El tipo efectivo³⁸, como es evidente, debe ser inferior al tipo medio. En el caso del territorio común, el tipo efectivo medio es creciente en el tiempo, mientras que en Bizkaia ha descendido entre 1999 y 2005, repuntando ligeramente en 2006, último ejercicio del que se tienen datos. No obstante, continúa siendo significativamente más alto que en el resto de España.

CUADRO N.º 5.
TIPOS MEDIOS Y EFECTIVOS SOBRE LA RENTA DECLARADA (EN %)

Ejercicio	Territorio común		Bizkaia	
	Tipo medio	Tipo efectivo	Tipo medio	Tipo efectivo
1999	14,90	13,01	21,49	17,49
2003	15,21	13,12	21,44	16,58
2005	16,10	13,90	21,80	16,81
2006	16,60	14,40	22,02	17,02

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las memorias tributarias de la Administración Tributaria y de la Hacienda foral del TH de Bizkaia.

La conclusión inmediata respecto al IRPF es la siguiente: en Bizkaia el Impuesto es más progresivo y tiene mayor capacidad recaudatoria, como se deduce, naturalmente, del análisis de los tipos medios y efectivos. Para el logro de mayor progresividad se han utilizado tanto los tramos de la tarifa como, sobre todo, los tipos marginales máximos, superiores en todos los casos a los del territorio común. Los ejercicios de simulación aportados indican claramente que, de manera general, los importes a pagar son menores en Bizkaia para los tramos menores de renta y que cambian de signo para los tramos de renta más elevados.

4.4. La inflación y el IRPF

Además del potencial recaudatorio y su carácter redistributivo, otra característica del Impuesto es su flexibilidad. Estas tres características se interrelacionan, ya que para que el Impuesto sea redistributivo debe tener importante potencial recaudatorio, y a su vez su utilización como estabilizador automático (donde aparece ligado con el fenómeno de la inflación) aumentará los efectos recaudatorios, pero a su vez influirá sobre la redistribución.

³⁸ El tipo global medio se calcula a partir del tipo marginal de la escala.

En este apartado se analiza la relación entre la inflación y el IRPF³⁹, teniendo en cuenta que la inflación puede modificar al alza la cuota del Impuesto, reducir su progresividad y afectar a su capacidad redistributiva. En la medida que modifique, aumentando, las cuotas y reduzca la progresividad y por ende su capacidad redistributiva estará actuando como estabilizador automático en la coyuntura económica. La inflación aumenta los importes de la deuda tributaria, normalmente de forma desigual entre los contribuyentes, produciéndose de esta forma el fenómeno de la rémora fiscal.

Algunos países aplican la corrección automática del efecto de la inflación, criticada por producir, a su vez, nuevo efecto inflacionista. Una razón más contundente frente a la corrección automática es utilizar su flexibilidad, dejando libre el juego de los estabilizadores automáticos que llevan al aumento del volumen de ingresos públicos y su repercusión en el equilibrio presupuestario.

En el sistema fiscal español no se aplica ningún mecanismo automático de corrección de los efectos de la inflación y la posibilidad de un ajuste se sitúa en la aprobación anual de los Presupuestos Generales del Estado. Tampoco la Hacienda de Bizkaia ha regulado esta posibilidad. Sin embargo, es posible analizar cómo se ha actuado y qué consecuencias ha tenido esa actuación –u omisión– sobre el contribuyente medio⁴⁰.

Se han analizado las modificaciones introducidas en el IRPF a lo largo del periodo 1999-2000, tanto en el territorio común como en Bizkaia, y, aunque en ninguno de los dos casos se corrigen en su totalidad los efectos de la inflación sobre el impuesto, resulta evidente que la Hacienda foral vizcaína modificó en más ocasiones la tarifa, las bonificaciones y los mínimos exentos, reduciendo los efectos inflacionistas.

En el periodo 1999-2002 en el ámbito estatal sólo se deflactó la tarifa en el año 2000 en el 2 por ciento, conforme a la inflación prevista. En el mismo periodo en Bizkaia la tarifa se actualizó tres veces por el 7 por ciento en total. Además, en 2001 entraron en vigor un conjunto de mo-

³⁹ Los efectos teóricos de la inflación sobre el IRPF pueden verse en TANZI (1980).

⁴⁰ DELGADO (2005) ha analizado los efectos de la inflación sobre el IRPF en la etapa 1999-2003, afirmando que en esos años la inflación fue el 11 por ciento mientras que la renta disponible de los contribuyentes creció un 9,57 por ciento, por debajo del aumento de los precios. Por lo tanto, la rebaja fiscal aprobada en 1998 quedó distorsionada por efecto de la inflación. La tarifa fue deflactada solamente en el año 2000 únicamente en el 2 por ciento, permaneciendo invariables la reducción por trabajo y el mínimo personal y familiar.

dificaciones que actualizaron algunos componentes del IRPF⁴¹, y durante el trienio se actualizó en cada ejercicio el tramo cero, la reducción por tributación conjunta y las deducciones personales y familiares.

Los cambios en la normativa del año 2003 reducían el impuesto por el establecimiento de nuevas tarifas e importes en el tratamiento de las rentas del trabajo y en el mínimo personal, así como en descendientes, discapacitados, ascendientes y contribuyentes mayores de 65 años.

En el sistema fiscal general se redujo de seis a cinco tramos la tarifa, con tipos marginales que oscilaban entre el 15 y el 45 por ciento; el mínimo personal se situó en 3.400 euros, con un incremento de sólo el 2,86 por ciento sobre el implantado en 1999, mientras que el mínimo familiar por descendientes tuvo aumentos mayores⁴². Posteriormente, en los años 2005 y 2006 se deflactó la tarifa en un 2 por ciento, coincidiendo con la tasa de inflación prevista (que fue inferior a la tasa real), mientras que los mínimos personales y familiares permanecieron invariables.

En Bizkaia en el año 2003 la tarifa continuó siendo de seis tramos, pero se modificaron los tipos marginales, que oscilaban entre el 15 por ciento mínimo y el 48 por ciento máximo. Aumentaron en general las bonificaciones, para adaptarlas a la nueva realidad, lo mismo que las reducciones por circunstancias familiares, al tiempo que se establecieron una serie de deducciones en la cuota⁴³. Para los ejercicios 2005 y 2006, además de realizarse las mismas correcciones que en el territorio común, las actualizaciones alcanzaron al tramo tipo cero, a la reducción por tributación conjunta y a las deducciones personales y familiares; en consecuencia, los efectos negativos de la inflación fueron mitigados respecto a la evolución del Impuesto en el resto del Estado.

Con la reforma de 2007 las nuevas cuotas resultantes no compensaron la inflación acumulada en ninguna de las dos Administraciones tributarias; en cualquier caso, los menos desfavorecidos han sido los contribuyentes con rentas bajas, como consecuencia del incremento de la reducción por rendimientos del trabajo, junto con el nuevo importe del mínimo personal de 5.505 euros en el territorio común y la deducción, con carácter general, de 1.250 euros en Bizkaia.

⁴¹ Se aplicó un aumento lineal en las rentas del trabajo de las deducciones por descendientes, por alquiler y adquisición de vivienda a habitual y por discapacidad.

⁴² Especialmente en el caso de hijos menores de tres años, introduciendo una reducción en la cuota por maternidad de 1.200 euros.

⁴³ Deducciones por adopción internacional, por mayores de 65 y 75 años, por discapacitados y por depósitos para el inicio de actividad económica.

En el Cuadro nº 6 se indican las medidas puestas en práctica para adaptar las rentas del trabajo a la inflación, y en el Cuadro nº 7, las modificaciones del mínimo personal en el régimen común del tramo cero y de la deducción general en el caso de Bizkaia.

**CUADRO N.º 6.
ADAPTACIÓN A LA INFLACIÓN DE LAS RENTAS DEL TRABAJO**

	Año	Territorio común	Bizkaia
TRATAMIENTO RENTAS DEL TRABAJO	1999	Reducciones en base: entre 3.005,06 y 2.253,80 €	Bonificaciones en base: entre 3.756,33 y 2.103,54 €
	2000		
	2001		Bonificaciones en base: entre 4.177,03 y 2.524,25 €
	2002		
	2003	Reducciones en base: entre 4.000 y 2.600 €	Bonificaciones en base: entre 4.500 y 2.850 €
	2004		
	2005		
	2006		
	2007	Reducciones en base: entre 4.000 y 2.600 €	Bonificaciones en base: entre 4.650 y 3.000 €
2008	Reducciones en base: entre 4.080 y 2.652 €		

**CUADRO N.º 7.
ADAPTACIÓN A LA INFLACIÓN DEL MÍNIMO PERSONAL,
DEL TRAMO CERO Y DE LA DEDUCCIÓN GENERAL**

	Año	Territorio común	Bizkaia
TRIBUTACIÓN INDIVIDUAL	1999	Mínimo personal en base: 3.305,57 €	Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.305,57 €
	2000		Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.3371,68 €
	2001		Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.473,85 €
	2002		Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.545 €
	2003	Mínimo personal en base: 3.400 €	Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.600 €
	2004		Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.672 €
	2005		
	2006		Tramo a tipo cero de la tarifa: 3.746 €
	2007	Mínimo personal a tarifa: 5.050 € (1.212 €)	Deducción en cuota: 1.250 €
	2008	Mínimo personal a tarifa: 5.151 € (1.236,24 €)	

Como conclusión del análisis efectuado se señala que si las reformas fiscales de 1999 y 2003 se plantearon con una potencia redistributiva determinada, en años sucesivos fue agotándose por efecto de la inflación, y que el efecto de la reducción real de la potencia redistributiva del Impuesto fue más acusado en el territorio común que en Bizkaia.

5. LA UTILIZACIÓN DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES POR LA DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA

La capacidad normativa otorgada por el concierto económico permite la utilización de otro impuesto directo importante por parte de la Diputación Foral de Bizkaia: el Impuesto de Sociedades. Si en el caso del IRPF la normativa aplicada, sobre todo a partir de 1999, ha logrado un impuesto más progresivo y con mayor capacidad recaudatoria que en el sistema fiscal común, el IS se ha utilizado en sentido inverso, reduciendo la presión fiscal sobre las sociedades que cotizan en Bizkaia.

La casuística sobre los tipos impositivos a aplicar conforme a cada tipo de sociedad es muy variada, por lo que, limitándonos a comparar el tipo general aplicado en cada Administración y el correspondiente a las PYMES, según los datos del Cuadro nº 8, se ponen de manifiesto las notables diferencias que han dado lugar a recursos judiciales, principalmente por parte de CCAA próximas al País Vasco⁴⁴.

CONCLUSIONES

La utilización de la capacidad normativa atribuida a las CCAA no ha agotado las posibilidades que la ley les permite. Ninguna ha modificado la escala complementaria del IRPF, salvo la Comunidad de Madrid a partir de 2007, y sólo Cataluña ha modificado la deducción estatal por inversión en vivienda habitual.

⁴⁴ La Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2004 declaró la nulidad de varios preceptos de la Norma Foral 3/1996 del Impuesto sobre Sociedades; como consecuencia la Norma Foral 7/2005 de Medidas Tributarias vino a cubrir el vacío jurídico originado por la Sentencia del Tribunal Supremo, dando una nueva redacción a los artículos declarados nulos.

CUADRO N.º 8.
EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS IMPOSITIVOS DEL IMPUESTO
DE SOCIEDADES EN EL PERIODO 1996-2008 EN EL TC Y EN BIZKAIA (%)

	Territorio común	Bizkaia
1996		
Tipo general	35	32,5
Tipo PYMES	30/35	30
2005		
Tipo general	35	32,6
Tipo PYMES	30/35	30
2007		
Tipo general	32,5	28
Tipo PYMES	25/30 ⁴⁵	24
2008		
Tipo general	30	28
Tipo PYMES ⁴⁶	25/30	24

El avance en la descentralización tributaria debe verse como una forma de fortalecer la relación entre los propios gobiernos autonómicos y los ciudadanos en la medida que potencia la visibilidad del sistema de financiación y la responsabilidad fiscal de las autonomías. En este sentido, de los tres fondos que componen el nuevo modelo de financiación⁴⁷ el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos es el más importante, con el 80 por ciento del importe de los fondos, y lo es no sólo por su cuantía, sino porque se refiere a los servicios transferidos de Educación, Sanidad y Servicios Sociales. El 75 por ciento proveerá de la recaudación obtenida en cada autonomía, y el 5 por ciento restante de transferencias directas del Estado, lo que otorga una ventaja importante al modelo: las economías más dinámicas tendrán más recursos al recaudar más. Si optan por subir los tipos del IRPF para aumentar la recaudación, deberán explicarlo a sus votantes.

⁴⁵ El tipo de gravamen es del 25 por ciento para los primeros 120.000 euros y del 30 por ciento para los restantes.

⁴⁶ El concepto de PYMES varía entre ambos territorios, en Bizkaia son PYMES aquellas que, en el ejercicio anterior, no hubieran superado los 6 millones de euros de facturación o los 2.400.000 de inmovilizado neto, siempre que no tengan más de 50 trabajadores o el grupo a que pertenezcan hubiera superado alguno de estos límites; la regulación en el territorio común las define como aquellas que no superan los 8 millones de euros de facturación.

⁴⁷ El Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, con el 80 por ciento, el Fondo de Suficiencia Global, al que corresponde el 16,5 por ciento, y el Fondo de convergencia, dotado con el 3,5 por ciento restante.

Una desventaja del nuevo modelo es que la progresiva descentralización fiscal desde el Estado a las CCAA funciona en sentido contrario a la tendencia a la armonización dentro de la Unión Económica. Ciertamente que actualmente la armonización de la política fiscal es escasa y da lugar a tratamientos competitivos que inciden en los precios relativos de bienes y servicios. Pero cabe esperar que aumente la tendencia a armonizar, y cuando ocurra, para España será una complicación adicional la presencia de tratamientos fiscales diferenciados. Por otra parte, y como idea general, es necesaria la transparencia de la información fiscal facilitada por las CCAA.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI IBÁÑEZ, E. (1998): «La reforma del IRPF: experiencia internacional», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nºs 2 y 3.
- (2003): *Sistema fiscal español*. Editorial Ariel, Barcelona.
- ALONSO GONZÁLEZ, L. M., y CORONA RAMÓN, J. F. (1998): *El proyecto de Ley de Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ALONSO GONZÁLEZ, L. M., y PEDRÓS ABELLÓ, A. (2002): *El proyecto de Ley de Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ANTÓN, J. A. (1998): «El nuevo Impuesto sobre la Renta», *Cuadernos de Información Económica*, nº 135.
- BLUM, W., y KALVEN, H. (1972): *El impuesto progresivo, un tema difícil*, I.E.F. Traducción de *The uneasy case for progressive taxation* (1953).
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2001): *Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*.
- COSTA, J. (1998): «El nuevo IRPF: una reforma necesaria». *Instituto de Estudios Económicos*, nºs 2 y 3.
- DELGADO, F. J. (2005): *El IRPF en España: comparación mediante microsimulación del impuesto en territorio fiscal común y las Haciendas forales*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas.
- DÍAZ DE SARRALDE, S., *et al.* (2006): «La capacidad normativa en los tributos cedidos a las CCAA: situación actual y vías de reforma», *Análisis Local*, nº 65.

- DÍAZ DE SARRALDE MÍGUEZ, S.; PICOS SÁNCHEZ, F.; MORENO SÁEZ, A.; TORREJÓN SANZ, L., y ANTIQUEIRA PÉREZ, M. (2006): «La reforma del IRPF de 2007: una evaluación de sus efectos». *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 26/06.
- FUENTES QUINTANA, E. (1990): *La reforma fiscal y los problemas de la Hacienda Pública española*, Ed. Civitas.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. (1990): *El IRPF en España 1979-1987*, Instituto de Estudios Forales, ISBN: 84-7196-811-8.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M., *et al.* (1998): «El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Notas para un balance», *Papeles de Economía Española*, nº 30/31.
- KAKWANI, N. (1977): «Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison», *The Economic Journal*, nº 87.
- LAGO, S. (2007): «La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común: perspectivas de futuro», *Revista de Estudios Regionales*, nº 72.
- LAMBARRI, C., y LARREA, J. M. (1992): *El concierto económico*.
- MONASTERIO, C. (2001): «El sistema de financiación autonómica a partir de 2002. Acerto estratégico y dudas tácticas», *Cuadernos de Información Económica*, nº 165.
- MUSGRAVE, R. A., y THIN, T. (1948): «Income Tax Progression, 1929-1948», *Journal of Political Economy*, nº 56.
- ORDÓÑEZ, C., y RIVAS, C. (2007): «Los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas», *Revista de Estudios Regionales*, nº 78.
- REYNOLDS, M., y SMOLENSKY, E. (1961): «The Post-Fiscal Distribution, 1961 and 1970 Compared», *National Tax Journal*, nº 4.
- TANZI, V. (1980): *Inflation and the personal income tax. An International perspective*, Cambridge University Press.
- ZUBIRI, I. (1990): «La reforma del IRPF: los elementos del debate», *Economía Pública*, nº 8.