

L'EVOLUCIÓ D'UN MODEL SINTÈTIC DE L'IRPF CAP A UN MODEL DUAL

Treball de Final de Grau en Dret
Curs 2015 – 2016

Sara Oliveras Pujol – 77961837 W
Tutora: María Luisa Esteve Pardo
Universitat de Girona

L'evolució d'un model sintètic de l'IRPF cap a un model dual.

ÍNDIX

I.	Introducció	3
II.	Progressivitat tributaria	
	1. Concepte de progressivitat	4
	2. Com s'ha admès en el nostre ordenament jurídic – tributari	8
	3. Crítiques i problemes que planteja la progressivitat	9
	4. IRPF com a impost progressiu per excel·lència	11
	5. Model sintètic de l'impost sobre la renda	12
	6. La postura del TC	14
III.	Evolució cap a la dualització del IRPF	
	1. Origen i característiques del model dual	17
	2. Efectes del model dual	20
	3. Informe de la comissió d'experts per a la reforma del Sistema Tributari Espanyol ...	21
	4. Model dual al IRPF Espanyol	24
	4.1. primera llei que ho va incorporar	25
	4.2. modificacions posteriors i com està en l'actualitat	26
	5. Anàlisi constitucional	28
	6. Reforma del 2015	32
IV.	Conclusions	34
V.	Bibliografia	35

I. INTRODUCCIÓ

El tema d'aquest treball és l'estudi de l'evolució d'un model sintètic de l'IRPF cap a un model dual. L'IRPF com a impost sintètic, és a dir, que grava el conjunt de les rendes d'una persona, i com a impost progressiu va ser introduït a Espanya amb la Llei 44/1978.

A principis de la dècada dels noranta, als països escandinaus es va concebre i introduir un nou model de configuració d'aquest gravamen conegut amb el nom d'IRPF dual, que consisteix bàsicament en agrupar els rendiments en dues bases tributaries diferents: una pels rendiments de capital i els guanys patrimonials i una altre per els rendiments del treball i altres components de renda. Mentre els rendiments de capital i els guanys patrimonials es graven de forma proporcional, les altres rendes, específicament els rendiments de treball tributen de forma progressiva. Fa relativament poc temps l'IRPF dual també es va introduir al sistema impositiu espanyol

Els objectius d'aquest treball són analitzar els arguments que recolzen un IRPF dual per veure si està justificada la seva introducció i analitzar els efectes que té un IRPF dual sobre la progressivitat del sistema tributari espanyol, ja que segons l'article 31.1 de la Constitució Espanyola el sistema tributari ha de estar inspirat pel principi de progressivitat.

Per aconseguir aquests objectius, he dividit el meu treball en dues parts.

En primer lloc, es fa un estudi sobre el significat i contingut del principi de progressivitat tributària, per poder determinar si l'IRPF dual es acord amb aquest principi, ja que l'IRPF es considera l'impost progressiu per excel·lència.

En segon lloc, he exposat els orígens i característiques de l'IRPF dual, per analitzar després la progressiva evolució de l'IRPF espanyol des d'un impost sintètic sobre la renda a un impost dual.

II. PROGRESSIVITAT TRIBUTARIA

1. Concepte de progressivitat

El principi de progressivitat, el qual es predica del sistema tributari, fa referència al repartiment de la càrrega tributària entre els diferents obligats al seu pagament, segons la capacitat contributiva de la qual disposen, és a dir, és un criteri d'anàlisi de la proporció d'aportació total de cada contribuent en relació amb la seva capacitat contributiva.

En termes genèrics, la progressivitat implica no només que paga més qui més guanya, sinó que paga més que proporcionalment a la diferència de rendes. Així doncs, la idea de progressivitat impositiva ha anat sempre vinculada al caràcter redistributiu dels tributs, per expressar l'efecte positiu d'un sistema tributari per aconseguir un millor grau de distribució de la renda i de la riquesa de la societat. De forma paral·lela, els conceptes d'imposició proporcional i regressiva fan referència a sistemes tributaris els quals efectes sobre la distribució de la renda i la riquesa es suposen neutres o negatius respecte a la distribució desitjada segons els judicis de valors que prevalen.

A nivell agregat, significa que el mateix percentatge de contribuents aporta més a l'impost quan s'escullen entre els de rendes altes que quan aquestes són menors, mentre que, des del punt de vista individual, significa que el gravamen de cada euro que guanya un contribuent de renda alta és superior al que correspon a cada euro guanyat per un contribuent més modest.

La caracterització més precisa d'un impost progressiu s'obté comparant els increments relatius de recaptació que ell mateix produeix amb els increments relatius de bases gravades. Si anomenada relació (que coincideix amb el concepte econòmic habitual de l'elasticitat de la recaptació respecte la base) és superior a la unitat és dirà que l'impost és progressiu; si es igual a la unitat, serà proporcional; i si és menor serà regressiu. Amb això pretenc indicar que un impost serà progressiu quan la seva recaptació va creixent en major proporció de la que ho fan les seves bases.

Normalment, la forma que revesteix un impost progressiu és la d'una tarifa o escala amb tipus impositius creixents que poden estar establerts per classes o per escales. En el primer cas, es consideraran diferents nivells de bases, de forma que quan la base gravable cau dins d'un tram determinat s'aplica a tota la base el tipus prèviament determinat per aquesta *classe* o grup. En la progressivitat per escales, tota base sotmesa a gravamen es divideix en fraccions i a cada una d'elles se li aplica un tipus impositiu diferent, el que evita un greu inconvenient de la fórmula anterior, habitualment denominat *error de salt*, que s'origina en la progressivitat per classes

quan el contribuent obté una base que supera lleument el límit major d'un dels trams considerats i que el faria tributar en la seva totalitat a un tipus superior.

La progressivitat la trobem definida per diferents autors espanyols, però fora de la nostre nació és necessari citar a Fritz Neumark, doncs la importància de la seva obra *Principios de la imposición* ha aconseguit un reconeixement internacional. Això obliga a que sigui un dels punts de partida en l'estudi i comentari de qualsevol principi financer.

Aquest autor denomina a aquest principi com "principi de proporcionalitat" i la definició que d'ell en dona és "el principi de determinació i distribució de les carregues fiscals segons la capacitat individual de pagament dels subjectes passius, exigeix que les carregues fiscals imputables en conjunt a l'individu s'estructuren de manera tal que, després de tenir en compte tots els factors personals d'importància pels indicadors de capacitat impositiva, reflecteixen la relació existent entre la capacitat individual de pagament i, en conseqüència, que les pèrdues ocasionades a l'individu per la imposició, en quant a les seves disponibilitats econòmiques-financeres, puguin ser considerades oneroses, com igualment oneroses en termes relatius"¹.

Quan tracta aquest principi no només considera la imposició que recau sobre la renda, també compta la que recau sobre el consum, per estimar com repercuteix aquest principi en tota la riquesa dels contribuents. El seu estudi demostra com la proporcionalitat disminueix quan la fiscalitat sobre la renda se li afegeix la que procedeix del consum. El seu plantejament és que els impostos sobre el consum són regressius en la seva formulació i recaptació. Això obliga a fer un estudi pormenoritzat d'aquest fenomen i així es podria aplicar una progressivitat compensatòria sobre la regresivitat de la totalitat del sistema impositiu fins a aconseguir una progressivitat justa.

No obstant, per Neumark la progressivitat no té una autonomia plena, està subjecta a la capacitat de pagament, per això en concret denomina proporcionalitat al principi que permet que es pagui més quan s'ingressa més i amb aquest nom ho defineix.

Enuncia que la progressivitat no és quelcom propi de cada tribut, o dels tributs que poden ser-ho, és quelcom propi del sistema impositiu, de manera que quan s'estudia la progressivitat s'ha de fer sobre tots els impostos que recauen sobre cada subjecte passiu. Això permet observar que encara que hi hagi tributs extremadament progressius, el sistema en general ho és molt menys i en proporció, unint els impostos directes i indirectes, pot acabar sent globalment regressiu. No és una bestiesa dir que existeixen casos en els que el percentatge total d'impostos pagats per un subjecte passiu de rendes altes és inferior al que paga un subjecte passiu de rendes més

¹ Neumark, F. (1974). *Principios de la imposición*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Pg. 151.

modestes. D'aquesta forma pot semblar que el sistema global és progressiu, i per tant, just, quan la realitat és una altra cosa. Nominalment sempre pagarà més qui més té, però proporcionalment pot ocórrer el contrari, paga més proporció de la seva renda global qui menys té.

Podríem dir que l'estudi individualitzat que proposa Neumark és bastant complex, però té l'encert de separar progressivitat i redistribució, doncs mentre la primera és fa en el moment de la tributació, la segona ocorre en el repartiment dels impostos entre persones o territoris.

Dins dels autors espanyols són varis els que han tractat els principis materials de justícia tributaria. Analitzaré la forma d'entendre la progressivitat fiscal per alguns d'ells.

Tractant-se de Dret espanyol podríem dir que és obligatori començar parlant de Sainz de Bujanda, aquest autor en la seva època va ser molt important per la profunditat i per la sistemàtica de la seva obra, no obstant això no dóna precisament especial atenció al principi de progressivitat. És més, el considera com un principi conjuntural, doncs per ell, "el sistema tributari d'un país ha d'acomodar-se a l'evolució econòmica i a la situació social, pel que la legislació tributaria no té que estar subordinada a principis teòrics d'imposició constitucional"². Val a dir que quan escriu anomenada obra és l'any 1977, i que els comentaris que realitza respecte els principis de Dret tributari són anteriors a la Constitució. No molt després en una altra obra dotada d'un fort caràcter pedagògic torna a tractar la progressivitat i la considera "com una forma d'aconseguir l'efectiva igualtat, suposa que la càrrega tributaria es reparteix de forma més que proporcional, atenent al nivell de capacitat contributiva dels contribuents"³. No dedica gaires línies a aquest principi, quan prèviament ha dedicat pàgines sobre el principi de legalitat per un costat, i dels principis de generalitat, igualtat i capacitat contributiva, per altre. En anomenada obra hi trobem la mateixa definició anys després, en posteriors edicions, on manté que cap la formulació d'impostos regressius sempre que és mantingui la progressivitat del sistema.

Per Ferreiro Lapatza la progressivitat fiscal l'entén com una característica del sistema tributari en general que es plasma en la progressivitat de cada tribut i la supedita a la política de sincera distribució de la renda nacional de forma més justa⁴. Troba major sentit a la capacitat econòmica com a reguladora de la forma justa de pagar, que a la progressivitat. De fet en la seva obra parla de tres principis: generalitat, igualtat i capacitat econòmica que s'aconsegueix amb la progressivitat de determinats tributs.

² Sainz De Bujanda, F. (1975). *Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo*. Madrid: Hacienda y Derecho, Volum I.

³ Sainz De Bujanda, F. (1982). *Lecciones de Derecho Financiero*. Madrid: Universidad Complutense.

⁴ Ferreiro Lapatza, J. J. (2004). *Curso de Derecho Financiero Español: Volumen I* (Edición vigésimo cuarta). Madrid: Marcial Pons.

Un altre dels autors clàssics espanyols és Martín Queralt que dóna un tacte especial al principi de progressivitat al tractar-lo conjuntament amb la no confiscatorietat. Entén la progressivitat com “la manera de ser del sistema tributari, que s'articula tècnicament de forma que pugui respondre a la consecució d'uns fins que no són estrictament recaptadors, sinó que transcendeixen d'anomenat pla per permetre la consecució d'uns fins diferents, com pot ser la distribució de la renda”⁵.

L'obra al ser de caràcter general no té excessiva profunditat en cap dels seus apartats. Però sí que és clarament comprovable que el tractament que es dóna a la progressivitat és molt més limitat que respecte d'altres principis, com ara la capacitat econòmica, per exemple.

Un altre autor seria Pérez Royo, considera que la progressivitat “és la característica del sistema tributari segons la qual a mesura que augmenta la riquesa de cada subjecte passiu augmenta la contribució en proporció superior al increment de riquesa”⁶.

Qui s'atreveix a donar una definició concreta de progressivitat és Martín Delgado, que la defineix com “progressivitat es aquella característica del sistema tributari segons la qual a mesura que augmenta la riquesa dels subjectes passius augmenta en proporció superior al increment de la tributació”⁷, encara que la definició el que fa és definir la progressivitat considerant l'element que la caracteritza.

Respecte a la finalitat de la progressivitat el que interessa a efectes de poder comprovar si un sistema és o no progressiu, és el càlcul de la pressió fiscal i com es distribueix aquesta en les diferents escales de la renda.

A grans trets podríem dir que la principal finalitat de la progressivitat és que les persones que tenen més riquesa que d'altres que en tenen menys se'ls apliqui un tipus de gravamen més elevat. Implicació que suposa augmentar l'aportació contributiva en major proporció a mesura que augmenta la renda i la riquesa de cada subjecte.

⁵ Martín Queralt, J., Lozano Serrano, C., Tejerizo López, J.M., i Casado Ollero, G. (2013). *Curso de Derecho Financiero y Tributario* (24^a edició). Madrid: Tecnos. Pg. 107. Al no indicar-ho l'obra no és sap qui és l'autor de cada una de les parts que la componen.

⁶ Pérez Royo, F. (2004). *Derecho Financiero y Tributario: Parte General* (12^a edición). Madrid: Thomson Cívitas. Pg.42.

⁷ Menendez Moreno, A. y otros. (2004). *Derecho Financiero y Tributario: Parte General* (5^a edición). Madrid: Lex Nova. Pg.91.

2. Com s'ha admès en el nostre ordenament jurídic- tributari

Des del plantejament de la Constitució Espanyola, que defineix la nació com un Estat democràtic i social de Dret; els drets i deures dels ciutadans, al estar incorporats al text, es consideren de rang legal molt alt i la seva salvaguarda i aplicació també tenen el màxim nivell.

Dins d'aquests deures dels ciutadans, juntament amb els altres drets fonamentals, és on s'emmarca el deure de contribuir d'acord a uns principis materials de justícia tributària concrets, entre els quals es troba el principi de progressivitat, que es combina amb la resta de principis i que té que articular-se conforma els valors superiors propugnats per l'article primer de la Constitució, com són la llibertat, la justícia i la igualtat, doncs no podem oblidar que l'estructura de la mateixa és determinant per conèixer la importància dels principis fonamentals per la que es regeix.

Si busquem l'aparició d'aquest principi en el constitucionalisme espanyol, no el trobem com a tal en tot el segle XIX. La primera gran reforma fiscal, la de 1845, protagonitzada per Alejandro Mon i Ramón de Santillán és la reforma més important realitzada en tota la història, però es basava en impostos proporcionals, sobre la riquesa rústica, urbana i industrial⁸. Encara es posa en dubte aquest principi en la Constitució de 1869, doncs es va plantejar que si s'admetia, s'estava donant pas a la possibilitat de que aquesta progressivitat arribés a ser confiscatòria tal i com ho planteja Laureano Figuerola, en aquell temps ministre d'Hisenda, al diputat Sr. García argumentant que si es permetia recaptar d'aquesta manera, res impedia que en determinat moment es podes confiscar la totalitat de la renda; aquest comentari en fa referència l'obra de Martín Niño, J.: *La Hacienda Española y la Revolución de 1868* en una discussió parlamentària sobre l'aplicació d'un sistema progressiu. Podria ser que aquesta contestació fos un dels motius de l'aparició de l'actual Constitució del principi de no confiscatorietat, com un record d'aquells debats sobre el límit de la progressivitat.

Per sobre de les lleis concretes de cada tribut i dels principis materials de justícia tributària, com a marc a tot això apareix l'article primer de la Constitució de 1978, que té la categoria de "constituent" i que defineix a Espanya com un Estat Social i Democràtic de Dret.

Plantejada la nació espanyola com un estat social, s'obliga a buscar fòrmules per la consecució dels drets que es reconeixen als ciutadans, aquests obliguen a l'estat a dotar-se d'un pressupost que garanteixi el desenvolupament d'aquests drets i aquesta necessitat recaptadora porta aparellada una necessitat impositiva que no es pot realitzar de qualsevol manera, sinó que s'han de complir els principis constitucionals.

⁸ Crespo Garrido, M. (2003). *El IRPF español a través de sus dos siglos de existencia*. Universidad de Alcalá de Henares.

Des d'aquesta perspectiva no és comprensible un plantejament impositiu que no sigui progressiu, doncs si les necessitats són àmplies, la capacitat contributiva recau sobre els que tenen majors nivells de renda, que són els que se'ls pot exigir en major mesura per cobrir els objectius tributaris, per aplicar el nou plantejament de justícia. Aquesta és la única forma de que l'Estat tingui recursos per subvenir a les necessitats dels ciutadans, que precisament són majors quant menors són els recursos de que disposen.

Després d'un primer moment en el qual es dissenya l'esquema impositiu i es busca la forma de tributació, es fa èmfasi en la millora del control de la fiscalitat amb la intenció d'evitar que es produeixin efectes no desitjats sobre la imposició, el que ha obligat a donar passos, tant en el camp dels drets del contribuent, com en el cap de la lluita contra el freu fiscal, les millores en les garanties de la pròpia administració⁹.

La progressivitat no és aplicable a tots els impostos de forma aïllada. La subjectivitat que és requereix per poder ser aplicada, el coneixement individualitzat del subjecte que ha de pagar l'impost i les demés circumstàncies que l'envolten, fa que només en un limitat nombre de figures impositives pugui ser aplicat aquest criteri de la progressivitat. D'aquí que des de la doctrina i la jurisprudència sigui declarar-la com una característica del sistema impositiu en general i no de l'impost en particular. No cap la inconstitucionalitat perquè un impost no sigui progressiu. Precisament això ha motivat que hagi anat disminuint la progressivitat conforme han anat canviant les lleis que regulen els tributs.

3. Crítiques i problemes que planteja la progressivitat

Una crítica a la progressivitat la podem trobar a l'informe de la comissió d'experts per la reforma del sistema tributari espanyol que va encarregar el Govern al febrer del 2014.

Des d'un inici l'informe tracta l'idea de justícia tributària. En paraules del propi informe “ *la justícia d'un sistema fiscal... ha de jutjar-se en la seva totalitat..., com a resultat global del conjunt d'impostos i taxes... mai de manera aïllada en cada impost en concret... En la mesura que és té la missió de proposar una gran reforma fiscal s'ha obert l'oportunitat de fer un judici sistemàtic de la justícia en el marc tributari*¹⁰”. Considera que la progressivitat és sempre subjectiva i que ha de fer-se compatible amb l'eficiència, inclús entén que l'actual situació de frau i desocupació està provocada pels elevats nivells de progressivitat.

⁹ Luque Mateo, M.A. (2009). *Las Medidas cautelares para la lucha contra el Fraude Fiscal*. Revista de Información Fiscal. Lex Nova. Pg 13 y ss.

¹⁰ Informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma del Sistema Tributari Espanyol. Madrid. Febrer de 2014. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>

Els experts acudeixen a la jurisprudència constitucional que considera que la progressivitat no és aplicable al tribut en concret i que és suficient amb que el sistema fiscal sigui progressiu per complir amb aquest principi¹¹. Des d'aquesta perspectiva s'amparen per ignorar aquest principi en les propostes que realitza sobre els diferents tributs, donant lloc a impostos més baixos en general, però amb una base de recaptació més ampla, per pal·liar la falta de recaptació progressiva.

En quant als principis que es mencionen en el propi informe, doncs segons la seva pròpia literalitat es parla de principis informadors que es proposen per la mateixa jurisprudència: en ella destaca la igualtat i generalitat entre els principis constitucionals, obviant els altres. Aquests principis són acompanyats d'altres, en concret: neutralitat, estabilitat econòmica i flexibilitat, eficàcia, així com els de simplicitat, suficiència, sistematització, continuïtat, transparència, practicabilitat, comoditat, cost mínim. D'alguna manera és produeix una certa subversió de l'estructura de principis constitucionals a l'obviar, entre altres, el principi de progressivitat.

En la descripció dels problemes, hi ha certes qüestions que es plantegen com a importants: els ingressos públics globals són dels més baixos entre els països comunitaris (menors en consum i alguna cosa majors en propietat). Encara que els tipus nominals són dels majors, es veuen pertorbats per les deduccions. Es parla del que s'ha de fer. El dubte que es planteja és el com i atenent a les recomanacions dels organismes internacionals, partidaris d'augmentar la pressió en els impostos indirectes, reduir les deduccions i rebaixar les càrregues socials. Enumera el problema del frau i fins i tot aporta algunes solucions per evitar-lo, tot i que es podria entendre que no ho fa amb la contundència que la gravetat del problema mereix, quan és possible que la falta de recaptació que denuncia tingui més que veure amb aquesta última possibilitat que amb el fet de l'existència de deduccions i bonificacions.

Indubtablement les mesures plantejades poden ser eficients en qüestió de la millora en la recaptació, però no és tracte només de quant més es pot recaptar, també és important saber sobre qui recau aquesta recaptació, dons no podem oblidar que la progressivitat és un principi inspirador del nostre sistema tributari i que afecta a una particular visió de la justícia que no podem oblidar.

¹¹ La sentència més coneguda sobre la progressivitat és la STC 45/1989, de 20 de febrer de 1989. En el seu dia aquesta sentència va produir el retard de la declaració del IRPF de 1888 al canviar el sistema de tributació permetent la declaració separada, i analitza la necessitat de que els impostos siguin progressius.

4. IRPF com a impost progressiu per excel·lència

Enfront al que passa amb els altres principis, aplicables a tots i cadascun dels tributs, la progressivitat fiscal no té aquesta característica, dons no és aplicable a cada tribut en concret, només és inspiradora del sistema tributari respecte dels diferents impostos. Això suposa una complexitat afegida respecte a la seva aplicació, doncs no gaudeix de l'automatisme que pot donar-se en els altres principis.

Legalment no existeix una catalogació dels tributs atenent a la seva major o menor importància en el conjunt de l'ordenament, el cert es que podem afirmar sense por a equivocacions la posició central que ocupa l'IRPF.

Tal com ha declarat el Tribunal Constitucional en reiterades ocasions¹²: *“L'IRPF és un impost de caràcter directe, personal i subjectiu, que grava la renda global de les persones físiques de manera progressiva. Constitueix un dels pilars estructurals del nostre sistema tributari i, per les seves característiques (...), qualsevol alteració en els seus elements essencials repercuteix immediatament sobre la quantia o la manera de repartir la càrrega tributària que ha d'aixecar la generalitat dels contribuents. Al mateix temps, és sobretot a través del IRPF com es realitza la personalització del repartiment de la càrrega fiscal en el sistema tributari segons els criteris de capacitat econòmica, igualtat i progressivitat, el que el converteix en una figura impositiva primordial per aconseguir que el nostre sistema tributari compleixi els principis de justícia tributària que imposa l'article 31.1 CE, donada la seva estructura i el seu fet imposable.*

És innegable que l'IRPF, per el seu caràcter general i personal, i figura central de la imposició directa, constitueix una de les peces bàsiques del nostre sistema tributari. Es tracta, indubtablement, d'un tribut en el que el principi de capacitat econòmica i seguidament, el d'igualtat i progressivitat tributària, troben una més cabdal projecció, de manera que és, potser, l'instrument més idoni per aconseguir els objectius de redistribució de la renda (article 131.1 CE) i de solidaritat (article 138.1 CE) que la Constitució espanyola propugna i que doten de contingut a l'estat social i democràtic de dret.”

Per tant, és el propi TC el que ve reivindicant que l'IRPF no és un tribut més, sinó que conforme a les seves característiques i a la configuració del nostre ordenament és el tribut per antonomàsia, que representa el deure de contribuir i en el qual han de projectar-se de forma escrupolosa els principis materials de justícia tributària.

¹² STC 134/1996, FJ número 6; STC 182/1997 de 28 d'octubre, FJ número 9; STC 189/2005 de 7 de juliol, FJ número 8; i STC 7/2010 de 27 d'abril, FJ número 6.

I és que són molt pocs els tributs que aporten progressivitat al sistema i cap d'ells tindria aquest abast global, excepte l'IRPF. Per això es diu que l'IRPF és l'impost progressiu per excel·lència, pel que sembla que seria especialment necessari, si es vol garantir la progressivitat del sistema, que en aquest tribut es projectés aquest principi amb especial intensitat.

5. Model sintètic de l'impost sobre la renda

L'impost sintètic o de base única pur sotmet a totes les rendes per igual a una tarifa progressiva. Encara que aquest va ser el model més estès en els diferents països de la OCDE fins als anys 90, és difícil trobar-lo actualment en estat pur, doncs la majoria d'ells apliquen algun sistema diferenciat a les rendes de capital o bé als de guanys patrimonials a llarg termini, mitjançant exempcions, tipus de gravamen especials o reduccions. Així, encara que és difícil identificar un model de tributació dels guanys patrimonials a llarg termini, països com Estats Units, França, Alemanya, Holanda, etc., han trobat una solució d'aquest tipus, encara que cada un d'ells amb un sistema propi. Inclús en algun cas, com ara a Regne Unit, es graven en un impost diferent de l'IRPF.

En qualsevol cas, convé aclarir que no hi ha un model generalment acceptat de tributació de l'estalvi en dret comparat, si exclouem el model dual en els països nòrdics, entre els que també hi ha diferències importants, sinó que cada país dona una solució, encara que sí poden advertir-se singularitats en la tributació d'aquestes rendes, i sobre tot dels guanys patrimonials, respecte a les del treball i d'activitats econòmiques.

Amb la Llei 35/2006, de 28 de novembre, de l'Impost de la Renda de les Persones Físiques i de modificació parcial de les lleis dels Impostos sobre Societats, sobre la Renda de no Residents i sobre el Patrimoni es procedeix a l'abandonament definitiu de la concepció sintètica de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques.

Tradicionalment s'havia considerat per la doctrina d'hisenda i tributària que una de les notes consubstancials a l'impost sobre la renda consistia en el seu caràcter sintètic. Mitjançant el gravamen sintètic s'aconseguia un tractament uniforme de tots els rendiments obtinguts per el contribuent amb independència de la font o origen del mateix. Per entendre l'abast d'aquesta concepció és important el concepte de renda que dona la llei 35/2006. En aquest sentit, sembla ser que el legislador espanyol es fa seva la concepció elaborada per Georg Schanz a Alemanya al 1896 i més tard perfeccionada per Robert M. Haig i Henry C. Simons a Estats Units, ja en el segle XX, segons la qual és defineix la renda com el valor monetari de l'increment net de la capacitat de consum d'un individu durant un període de temps o, amb altres paraules, la suma algebraica del consum que realitza una persona en un període determinat de temps, més el canvi de valor del seu patrimoni durant aquest mateix període.

Haig defineix la renda com “l'augment de poder d'una persona per satisfer les seves necessitats en un període donat en quant que aquest poder consisteix en a) els diners en sí, o b) qualsevol cosa valorable en termes monetaris o, expressat més senzillament, la renda es el valor monetari d'acreixement net del poder econòmic d'una persona en un període fix de temps”¹³.

L'article 2 de la Llei 35/2006 de l'IRPF, disposa que “Constitueix l'objecte d'aquest Impost sobre la renda del contribuent, entesa com la totalitat dels seus rendiments, guanys i pèrdues patrimonials i les imputacions de renda que s'estableixin per la Llei (...)”¹⁴.

D'aquesta manera, el legislador pren com a punt de partida general el concepte fiscal de renda de Schanz – Haig – Simons¹⁵. No obstant, és sabut que el legislador modula aquest concepte global de gravamen sobre la renda per diferents raons, casi sempre de practicabilitat, mitjançant l'establiment d'exempcions o excloent les utilitats no monetàries obtingudes en l'àmbit privat.

El gravamen sintètic de la renda sempre ha sigut més teòric que real donat que a la qualificació dels diferents tipus de rendiments, dins d'alguna de les categories de renda previstes en la llei, hi ha conseqüències jurídiques diferents que impedeixen afirmar un tractament uniforme, amb la qual cosa l'IRPF s'aproxima cada vegada més a un model analític, o al menys mixt per conjugar notes dels models sintètic i analític.

El principi de gravamen sintètic sobre la renda pateix de fet importants excepcions i modulacions i cap legislació positiva l'acull en la seva forma més pura.

D'igual manera anomenat principi tampoc s'assumeix fins les seves últimes conseqüències, ni tampoc en propostes doctrinals com la presentada per Paul Kirchhof a Alemanya, tot i dir-se emfàticament que es vol retornar a la concepció tradicional de l'impost sintètic sobre la renda i per això es pretén que tots els rendiments, ja siguin percebuts per persones naturals o jurídiques, encaixin dins d'un pressupost normatiu o clàusula general comprensiva de totes les rendes percebudes pel contribuent sense distincions per raó de la seva procedència. Al profunditzar en el contingut d'aquesta última proposta s'aprecia que la base imposable es calcula pels rendiments obtinguts per la realització d'activitats econòmiques mitjançant la remissió a les normes comptables, mentre que per altres rendes – del treball o del capital mobiliari – es segueix un sistema més senzill de caixa per la diferència entre els ingressos i despeses produïts en el període impositiu.

¹³ Haig, R. M. (1980). *The Concept of Income: Economic and legal aspects*. Citat per Shoup, C. S.: *Hisenda Pública*, (traducció a càrrec de Emilio Albi Ibañez). Madrid: Institut d'Estudis Fiscals.

¹⁴ Les successives Lleis que a Espanya han regulat l'IRPF (Lleis 44/1978, 18/1991 i 40/1998) han reproduït en termes literals aquest concepte.

¹⁵ Així expressament ho reconeix Garcia Villarejo, A. y Salinas Sanchez, J. (1985). *Manual de Hacienda Pública general y de España*. Madrid: Tecnos.

Ara bé, encara que s'admeti l'existència inevitable de normes diferents per el càlcul i la determinació de la base imposable en funció de l'origen dels rendiments, és condició necessària perquè un impost sobre la renda mantingui el seu caràcter sintètic que tots els rendiments s'integrin en una única base imposable a la que s'apliqui la mateixa tarifa i tipus de gravamen. Perquè si la decisió fonamental que adopta el legislador al configurar un impost sintètic, en perjudici d'un altre analític, descansa en la valoració jurídica unitària que mereixen les diferents categories de rendiments, la compartimentació dels rendiments en més d'una base imposable per subjectar-les a diferents tipus de gravamen trenca amb qualsevol valoració unitària. I és precisament la valoració diversa de les diferents rendes per raó del seu origen l'opció per la qual s'ha decantat la llei de l'IRPF, al classificar els rendiments del contribuent com a renda general o com a renda de l'estalvi, desdoblant la base liquidable en una general i en una altre d'estalvi per aplicar a la primera una tarifa progressiva i a la segona uns tipus de gravamen proporcionals.

16

6. La postura del TC

El Tribunal Constitucional ve reiterant des de la seva Sentència 27/1981, de 20 de juliol, que el principi de progressivitat s'ha d'exigir al sistema tributari en el seu conjunt.

Així doncs ens trobem davant d'un principi que s'ha de projectar sobre el sistema tributari en el seu conjunt, el que immediatament planteja el problema de com dotar-lo d'operativitat jurídica, això és, com detectar quan es pot produir un possible atemptat al mateix i com reparar-lo.

En efecte, si el TC considera que el principi de progressivitat resulta exigible al conjunt del ordenament però no a cada tribut individualment considerat, sense major aclariment al respecte, resultaria difícil de predir en quines circumstàncies podria prosperar la seva al·legació en seu judicial respecte a una figura tributària concreta. Aquesta inconcreció deixaria un ample marge al Tribunal, que sempre podria rebutjar la lesió d'aquest principi argumentant que el mateix només resulta exigible al conjunt de l'ordenament i no al tribut analitzat, restant-li eficàcia jurídica¹⁷.

De tal manera que sembla necessari concretar quins tributs han de ser dissenyats conforme el principi de capacitat econòmica com a criteri de la imposició i el principi de progressivitat

¹⁶ Ortiz Calle, E. (2008). *La dualización del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: concepción sintética del gravamen versus impuesto dual*. Crónica tributaria, ISSN 0210-2919, nº 128. Pg. 141- 174.

¹⁷ Martos García, J.J. (2014). *IRPF dual. Análisis Constitucional e incongruencias del Tribunal Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch. Pg. 146.

perquè el conjunt del sistema tributari també ho sigui, dotant-lo amb això d'operativitat jurídica real a aquest principi.

La STC 7/2010 declara l'adequació al principi de progressivitat de l'establiment d'un tipus fix en l'impost sobre actes jurídics documentats, al considerar-lo un tribut de poc pes específic en el conjunt de l'ordenament jurídic. A judici del tribunal, no és aquesta la figura adequada perquè es personalitzi el repartiment de la càrrega fiscal en el nostre sistema tributari, segons els criteris de capacitat econòmica, igualtat i progressivitat i per això, la modificació del seu tipus de gravamen no repercutiria sensiblement en el criteri de repartiment de la càrrega tributaria entre els contribuents i, en conseqüència, en la justícia del sistema.

Un cop més, el Tribunal Constitucional posa a l'IRPF com a exemple de tribut d'abast general o global, reproduint la importància d'aquest impost en l'ordenament tributari i emfatitzant novament que sobre ell s'han de projectar amb especial intensitat els principis de capacitat econòmica, igualtat i progressivitat, considerant-lo l'instrument més idoni per aconseguir els objectius de justícia i redistribució de la renda.

Per tant, deixa clar que l'IRPF és la figura adequada perquè es personalitzi el repartiment de la càrrega fiscal en el nostre sistema tributari, segons els criteris de capacitat econòmica, igualtat i progressivitat.

La STC 189/2005, de 7 de juliol, declara la inconstitucionalitat de l'establiment d'un tipus fix sobre una part dels guanys i pèrdues patrimonials a través del Decret Llei 7/1997, declarant:

“(...) ha afectat l'essència del deure de contribuir al sosteniment de la despesa pública que enuncia l'article 31.1 CE, doncs al modificar el regim tributari dels increments i disminucions patrimonials en un tribut que, com l'impost sobre la renda de les persones físiques constitueix una de les peces bàsiques del nostre sistema tributari, s'ha alterat el mode de repartiment de la càrrega tributaria que té que aixecar la generalitat dels contribuents”.

Tenint en compte aquests precedents, resulta absolutament incongruent la posició adoptada per el propi Tribunal en la STC 19/2012, de 15 de febrer, on referint-se al tipus de gravamen fix que queia sobre els guanys patrimonials en l'IRPF, considera que no vulnera el principi de progressivitat, donat que aquest principi no és exigible a cada tribut en concret, sinó al sistema tributari en el seu conjunt:

“el que no impedeix que en un sistema tributari, no només pot tenir cabuda tributs que no siguin progressius, sinó que inclòs dins dels tributs progressius, alguns aspectes del mateix poden determinar-se de forma proporcional, això sí, sempre que amb això no és vegi afectada ni la progressivitat ni la justícia del conjunt del sistema, ja que 'el legislador constituent ha

L'evolució d'un model sintètic de l'IRPF cap a un model dual.

deixat ben clar que el sistema just que és proclama no pot separar-se, en cap cas, del principi de progressivitat'(STC 27/1981, de 20 de juliol, FJ n°7)".

Amb això, el TC també considera conforme al principi de progressivitat que un grup de rendes tan important en l'IRPF com els guanys i pèrdues patrimonials que deriven de la transmissió d'elements patrimonials puguin quedar gravades de manera proporcional.

Cal preguntar-se com no és veurà afectada ni la progressivitat ni la justícia del conjunt del sistema si l'IRPF és l'únic impost realment progressiu de l'ordenament, que té un abast global; i quan el propi Tribunal ha considerat prèviament, en la STC 189/2005, que l'aplicació d'un tipus de gravamen sobre els guanys patrimonials altera el repartiment de la càrrega tributaria que ha d'aixecar la generalitat dels contribuents, afectant als elements essencials del deure de contribuir i a la justícia tributaria del sistema.

Confrontant aquests pronunciaments, resulta obvi que el Tribunal Constitucional cau en una clara contradicció.

I és que són molt pocs els tributs que aporten progressivitat al sistema i cap d'ells tindria aquest abast global, excepte l'IRPF.

Per tant, l'únic impost que realment aporta progressivitat al sistema tributari espanyol és l'IRPF, de manera que en ell s'hauria de projectar el principi de progressivitat, al igual que el principi de capacitat econòmica com a criteri de la imposició, amb especial rigor.

III. EVOLUCIÓ CAP A LA DUALITZACIÓ DE L'IRPF

1. Origen i característiques del model dual

L'impost dual va ser concebut en els països escandinaus a principis dels anys noranta i consistia bàsicament en l'agrupació dels rendiments en dues bases tributàries diferents: una per les rendes del capital i els guanys patrimonials obtinguts pel subjecte, i l'altre base pels rendiments del treball, gravant-les de manera diferent. Així, els rendiments del treball es graven mitjançant una tarifa progressiva, com és propi d'un impost tradicional sobre la renda, mentre que les rendes de capital i guanys patrimonials es graven mitjançant un tipus únic, pel general igual al tipus inferior de l'escala progressiva aplicable a la base de rendiments del treball.

La idea de gravar les rendes del capital mitjançant un impost proporcional en lloc del gravamen progressiu en l'IRPF sorgeix a Dinamarca, sent el primer autor en recollir-la Niels Christian Nielsen (1980), en la seva obra *Opsparing, Velfaerd og samfundsøkonomi*¹⁸. Per tant, va ser a l'any 1980 quan Nielsen va formular en el pla teòric la proposta de model dual de l'impost sobre la renda, després de set anys de maduració va ser posat en pràctica en aquest país l'any 1987, seguida posteriorment per Suècia l'any 1991, Noruega l'any 1992, Finlàndia l'any 1993 i Espanya des de l'any 1996.

Les reformes fiscals dutes a terme en els últims trenta anys han posat de manifest com el model sintètic de gravamen de la renda ha anat canviant la seva configuració a mesura que cada país realitzava reformes en el seu IRPF, introduint modificacions en la tributació de les rendes del capital com a conseqüència de la necessitat d'adaptar-se al procés de globalització econòmica i de llibertat de moviments de capitals. Així, alguns països han respòs amb exempcions, bonificacions i deduccions per aquestes rendes, de manera que aquests tractaments diferenciats suposen una renúncia implícita al gravamen sintètic de tota la renda; altres han reaccionat establint un tractament uniforme per les mateixes, aplicant el que es coneix com a model dual, que implica, en la seva variant més coneguda, que les rendes de capital tributen de forma explícita de manera separada de les demés rendes i a un tipus únic¹⁹.

Quan Nielsen va formular el model dual de l'IRPF va plantejar la substitució del tradicional impost sintètic i global sobre la renda, per un impost caracteritzat per:

¹⁸ Nielsen, N.C. (1980). *Opsparing, Velfaerd og samfundsøkonomi (Saving, Welfare and the National Economy)* Copenhagen: Arnold Busck. Niels Christian Nielsen, catedràtic en economia, va ser membre de dos importants comissions daneses sobre la reforma fiscal que plantejaven l'impost dual i van facilitar l'acord polític que es va arribar a Dinamarca al 1985 sobre la reforma que va entrar en vigor el 1987.

¹⁹ Cordon Ezquerro, T. (2006). *La tributación de la renta del ahorro en el IRPF: gravamen dual y propuesta de reforma*. Carta tributaria. Monografías, ISSN 1133- 794X, Nº. 9. Págs. 3- 22.

1. Gravar els rendiments i guanys del capital (rendes de capital) a un tipus únic i proporcional i, per altre, les rendes del treball i demés ingressos a tipus impositius progressius²⁰.

En la pràctica, en l'impost dual la separació entre rendes del treball i rendes del capital s'ha realitzat de dues formes alternatives. Una primera manera (a la que s'han acollit Finlàndia i Suècia) consisteix en separar des d'un inici els ingressos d'una persona classificant-los segons el factor de generació entre rendes del treball i rendes del capital, per la qual cosa cada tipus de rendes rep un tractament independent. Un cop calculada cada base imposable, s'aplica la tarifa que correspongui en funció de la naturalesa de les rendes, progressiva sobre les del treball i proporcional sobre les del capital. Per la seva part, el segon mètode de separació (aplicat a Noruega) consisteix en calcular una primera base imposable comú, formada tant per les rendes del treball com per les del capital, que és grava a un tipus únic impositiu proporcional. Juntament a aquesta base comú és determina una segona base imposable integrada en aquest cas només per les rendes del treball, que queda gravada a tipus impositius progressius.

2. El tipus impositiu que havia de gravar les rendes del capital havia de ser equivalent al tipus marginal inferior de la tarifa progressiva que requeia sobre la resta de rendiments.
3. També havia de coincidir amb el tipus de gravamen de l'impost sobre societats. D'aquesta forma les rendes de capital quedarien gravades al mateix tipus per tots els residents, amb independència de la naturalesa del perceptor.

En els impostos personals sobre la renda quasi sempre s'ha regulat la desgravació, al menys parcial, de determinades materialitzacions de l'estalvi de l'exercici. Per aquesta raó, entre altres, s'han sotmès a tipus de gravàmens més reduïts els rendiments de capital i guanys patrimonials en els impostos duals i, per aquest mateix motiu, s'han desgravat freqüentment en molts països les aportacions a plans de pensions, les primes satisfetes per assegurances de vida, la constitució de diverses classes de rendes temporals o vitalícies, les col·locacions de fons en comptes especials per atendre a determinades necessitats específiques, l'adquisició d'habitatges o la mera adquisició de deute pública.

No obstant, el gravamen de les rendes del capital a tipus menors que el suportat per rendes salarials propi del sistema dual troba les seves majors justificacions en l'àmbit de capacitat

²⁰ Una variant que aconsegueix el mateix resultat va ser utilitzada per alguns Estats, com Noruega, i consistia en gravar a un tipus únic totes les rendes i, posteriorment i de forma addicional, les rendes del treball amb una tarifa progressiva.

econòmica i és que, degut a diferents causes fiscals i extra fiscals – d'entre les quals la principal ve constituïda per la presència d'inflació –, el gravamen efectiu que suporten aquelles és major que el nominal i, per tant, major que l'aplicat sobre els rendiments del treball sota un impost sintètic.

4. El sistema havia d'evitar la doble imposició interna i aquesta configuració dual del IRPF facilitaria la eliminació. Al no estar sotmesos a una tarifa progressiva i coincidir el tipus aplicable en ambdós impostos, n'hi hauria prou amb gravar-los en l'impost de societats i, posteriorment, deixar-los exempts en l'IRPF; o bé, establir una exempció en l'impost de societats per després sotmetre a gravamen els beneficis rebuts com a rendiments de capital en l'IRPF.
5. Els rendiments de les activitats empresarials i professionals tenen naturalesa mixta, donat que una part procedeix del capital i l'altre del treball, per la qual cosa calia establir el percentatge dels mateixos que és gravaria d'una i altre manera.
6. Anotem a més que un plantejament decidit del model dual no permetria l'aplicació de mínims exempts sobre la base conformada pels rendiments de capital. D'aplicar-se aquests, realment tindríem una tarifa amb dos trams, corresponent al primer un tipus 0 i, al segon, el previst per els rendiments del capital.
7. Igualment, tampoc hauria de permetre's la compensació de rendes negatives integrades en bases diferents, de manera que les rendes negatives del capital només haurien de compensar rendes positives, també del capital, de períodes impositius següents.

Els rendiments negatius del treball no és poden compensar amb rendiments positius del capital; per contra, els rendiments negatius del capital és poden compensar amb rendiments positius del treball fins el límit resultant d'aplicar el tipus de gravamen al que és subjecten els rendiments del capital.

Ara bé, comparant la realitat tributària de diferents països, i fins i tot dins d'un mateix país, en períodes històrics diferents, es pot afirmar que el disseny del model dual de l'IRPF ha tingut i té particularitats propis en cada lloc o moment on s'ha implantat.

Malgrat aquestes particularitats, el que caracteritza a tots aquests països és que van passar formalment d'un IRPF sintètic, que agrupava totes les rendes en una única base i la gravava de

forma progressiva, a una altre de naturalesa dual, amb separació de bases, que combina el tracte marcadament progressiu de les rendes del treball, que segueixen gravades per una tarifa de tipus, amb el tracte eminentment proporcional, o en alguns països lleument progressiu de les rendes de capital – per exemple, quan resulti aplicable un mínim exempt i/o s'apliqui una tarifa amb menor progressivitat –, sotmeses normalment a un tipus proper al marginal inferior de la tarifa progressiva que grava les rendes del treball.

2. Efectes del model dual

És evident que resulta necessari conèixer les conseqüències de la instauració d'un model dual en relació als models sintètics de renda. Cal determinar com altera la càrrega fiscal dels contribuents i si s'ajusta en millor o pitjor mesura al principi d'igualtat, de capacitat econòmica i de progressivitat.

En l'àmbit de l'economia i la hisenda pública, els principis d'igualtat i capacitat econòmica, evidentment amb matisos, es projecten a través de l'equitat horitzontal. Segons Samuelson aquest concepte implica que “els que són essencialment iguals, han de pagar els mateixos impostos”²¹ o com ho manifesta Feldstein que “els similars siguin tractats fiscalment de manera similar”²².

El cert és que l'IRPF s'ajustaria millor al principi d'igualtat en la seva manifestació de capacitat econòmica, o d'equitat horitzontal, quan aquells amb idèntica capacitat econòmica, això és, idèntica renda, es consideren iguals i, en conseqüència, siguin gravats de la mateixa manera, amb independència de la font de procedència de les rendes.

Per tant, sempre que es prengui com a criteri d'igualtat tributària la capacitat econòmica, com més dispar sigui el tractament fiscal dels contribuents amb idèntica renda, més llunyà estarà el disseny de l'IRPF d'aquest principi. Si el model dual accentua les diferències de gravamen entre contribuents amb la mateixa renda, la seva configuració s'allunyarà del principi d'igualtat en termes de capacitat econòmica; i en termes jurídics, major perill existiria de que aquesta diferència de tracte en virtut de la procedència de la renda resultés incompatible amb els principis materials de justícia tributària.

²¹ Samuelson, P.A., i Nordhaus W.D. (1986). *Economia* (12^a Edició). McGraw-Hill. Pàg. 885.

²² Feldstein, M. (1995). “*On the theory of Tax Reform*”. *Journal of Public Economics*, Vol. 6/1976. Referit per Pazos, M., Rabadán I., Salas, R., “*La desigualtat horitzontal en l'impost sobre la renda de les persones físiques*”. *Revista d'Economia Aplicada*.

Però si el principi d'igualtat té la seva representació en l'àmbit de l'economia en l'equitat horitzontal, el principi de progressivitat és trasllada a través de l'equitat vertical relativa.

Així Picos Sánchez distingeix entre equitat vertical absoluta i relativa. L'equitat vertical absoluta és produiria “quan per qualsevol parell d'individus amb diferents ingressos i iguals característiques personals paga més impostos l'individu amb majors ingressos”. D'altre banda, per comparar dos impostos que compleixen aquest criteri, considera que “un impost presenta una major equitat vertical relativa que un altre com més grans siguin les diferències de quotes impositives entre uns contribuents i altres provocades per les diferències d'ingressos”²³.

Es pot analitzar el comportament del model dual de l'IRPF amb l'ànim de determinar si introdueix una major o menor equitat horitzontal i vertical relativa que el model tradicional; o expressat amb una terminologia jurídico-tributària, si resulta més o menys respectuós amb els principis d'igualtat, capacitat econòmica, progressivitat i, en última instància, de justícia tributària.

En aquest sentit, la doctrina econòmica ha abordat aquesta qüestió, diferenciant d'una banda les conclusions derivades d'anàlisis teòrics, d'altres procedents d'investigacions empíriques sobre l'efecte de la implantació del model dual en algun país concret. Els resultats dels estudis empírics presenten dificultats per traslladar-los d'uns països a d'altres. El marc normatiu de partida normalment no és el mateix i tampoc ho és el d'arribada. Encara que ens referim al model dual en singular, el cert és que hi ha diferents variants del mateix, quasi tantes com jurisdiccions l'han implantat²⁴.

3. Informe de la comissió d'experts per a la reforma del Sistema Tributari Espanyol.

L'informe de la comissió d'experts per a la reforma del sistema tributari espanyol, conegut també com Informe Lagares, és tracta d'un comitè d'experts en matèria fiscal al que el Govern encarrega un informe sobre una reforma íntegra al sistema impositiu espanyol. Aquesta comissió està presidida pel catedràtic Manuel Lagares i integrada per vuit experts més.

²³ Picos Sánchez, F. (2004). “*El modelo dual de reforma del IRPF: un estudio de la viabilidad y los efectos de su aplicación en España*”. Tesis doctoral. Investigaciones IEF.

²⁴ Martos García, J.J. (2014). *IRPF dual. Análisis Constitucional e incongruencias del Tribunal Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch. Pg. 29.

Aquest informe recull les propostes del comitè d'experts. Va ser entregat al Ministeri d'Hisenda al febrer del 2014, consta de 444 pàgines i conté 125 propostes concretes de canvis en els impostos actuals.

Aquestes propostes no tenien caràcter vinculant pel govern, que podria fer-les seves o no.

A la vista de les línies bàsiques per les que han discorregut les diferents reformes del IRPF en el nostre país – en especial des de 1996 –, podria concloure's que, sí bé en un primer moment i en termes generals el sistema d'impost dual sobre la renda pot haver servit d'inspiració al legislador espanyol en les referides reformes, existeixen alguns aspectes que obliguen a matisar les diferències que entre ambdós models es poden trobar.

En endavant, faré una comparativa sobre les característiques de l'impost dual, amb la configuració vigent de l'IRPF, tenint present la incidència de les modificacions proposades en l'Informe Lagares.

En primer lloc, s'ha de dir que tant en el model dual ideal com en la conformació actual de l'IRPF es creen dues bases imposables clarament diferenciades, a les que s'aplica una tarifa progressiva o un tipus proporcional, però les rendes integrants en les mateixes difereixen en alguns aspectes²⁵: així, l'IRPF espanyol exclou de l'anomenada *base imposable de l'estalvi* determinades manifestacions de renda la producció de les quals està directament relacionada amb una inversió de capital, com els rendiments de capital immobiliari, les rendes qualificades en l'article 25.4 LIRPF com “altres rendiments de capital” i els rendiments de les activitats econòmiques, mentre que en “l'impost dual” s'inclouen en la “renda de capital” els primers i els segons i, respecte als tercers només s'exclou la part dels mateixos corresponent al salari de l'empresari.

A aquest respecte l'Informe Lagares suggereix, en una proposta finalment no incorporada a la Llei, que tant els rendiments *imputats* dels immobles a disposició del contribuent i de la seva família pel seu ús i gaudi directe com les rendes derivades dels ceditos a tercers haurien d'integrar-se en la base de l'estalvi, juntament amb els rendiments de capital mobiliari i els guanys patrimonials²⁶. Així les coses, el model adoptat pel legislador espanyol difereix dels sistemes duals implantats en els països nòrdics on, encara que amb diferències entre ells, el

²⁵ Ortiz Calle, E. (2008). “*La dualització de l'impost sobre la Renda de les Persones Físiques: concepció sintètica del gravamen versus impost dual*”. Crònica Tributària, ISSN 0210- 2919, nº 129. Pàg. 141- 174.

²⁶ Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español. Febrero 2014. Págs. 122- 127.

gravamen proporcional es fa recaure sobre la pràctica totalitat de les rendes en la qual generació participa el capital com a factor de producció, podent-se constatar en termes generals que la progressivitat de l'impost es reserva pels salaris, pensions, rendes en espècie i renda salarial imputable a les activitats econòmiques.

Sobre això pot destacar-se l'exclusió dels rendiments del capital immobiliari del concepte de "renda de l'estalvi", extrem que es pot traduir en un perjudici a l'estalvi immobiliari difícil de justificar des del punt de vista de la neutralitat. Però és sens dubte el tractament dels rendiments obtinguts en les activitats econòmiques, això és, per professionals, treballadors per compte pròpi i empresaris en el desenvolupament de la seva activitat econòmica, l'aspecte que més objeccions pot oferir si atenem al concepte que de la "renda de l'estalvi" utilitza l'IRPF. En aquest sentit, no es pot oblidar que les rendes d'activitats econòmiques tenen una naturalesa mixta, de manera que la seva generació no només influeix en el treball, sinó també al capital. Per aquest motiu, si la renda que en cada cas pugui atribuir-se a aquest últim factor de producció no es grava com a renda de l'estalvi, separadament de la renda que càpiga considerar generada pel treball, l'assoliment de la pretesa neutralitat impositiva es podria qüestionar²⁷.

Doncs bé, cap sistema va ser introduït en el Projecte de Llei de Reforma de la LIRPF amb l'objectiu d'identificar i gravar com a renda de l'estalvi la part de la renda procedent d'una activitat econòmica que en cada supòsit es podria estimar generada a partir del capital utilitzat com a factor de producció per l'empresari o professional de que es tracti.

En segon lloc, en quant a la compensació de rendes, en l'IRPF espanyol existeix una comunicació total entre les rendes integrants de la base imposable general i de la base imposable de l'estalvi que impedeix compensar unes amb les altres; aquesta comunicació s'estén, dins de la base imposable de l'estalvi, al fet de que els rendiments negatius del capital i les pèrdues patrimonials només es poden compensar amb rendes de la mateixa naturalesa posades de manifest durant els quatre anys següents. En l'impost dual aquesta comunicació no és tan acusada, doncs malgrat a que els rendiments negatius del treball no es puguin compensar amb els positius del capital, per contra, els negatius del capital poden ser compensats amb rendiments positius del treball fins al límit resultant d'aplicar el tipus de gravamen dels primers.

En l'Informe Lagares, encara que es manté la comunicació entre bases, es suggereix la supressió de l'existent entre els dos grups de rendiments de la base imposables de l'estalvi, argumentant-se a favor d'aquesta mesura els efectes positius que tindria en relació a l'equitat

²⁷ Álvarez Barbeito, P. (2006). "La tributación del ahorro en el proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renda de las Personas Físicas". Revista de Contabilidad y Tributación. CEF, núm. 55. Pág. 57- 78.

horitzontal de l'impost i també a l'eficiència, al reduir-se el possible excés de gravamen que genera la falta de compensació actual²⁸.

En tercer lloc, pel que es refereix a la integració de l'IS i l'IRPF, les diferències són molt clares i obeeixen al fet de que a Espanya no coincideixen els tipus proporcionals de la base liquidable de l'estalvi i de l'IS, la qual cosa hauria facilitat l'aplicació d'un mètode d'extinció o d'imputació per evitar totalment la doble imposició econòmica. En el cas espanyol, partint de la divergència de tipus de gravamen, el legislador ha optat, en nom de la simplificació, per no integrar ambdós impostos, renunciant a qualsevol mètode per evitar la doble imposició i configurant al mateix temps un mínim exempt de 1.500 euros²⁹.

Finalment, tampoc es dona en el cas espanyol la coincidència entre el tipus impositiu que grava les rendes del capital (les integrades en la base imposable de l'estalvi) i el tipus marginal inferior de la tarifa progressiva que recau sobre la resta de rendiments, encara que aquesta és una recomanació de l'Informe Lagares que recull el Projecte de Llei de Reforma, que fixa ambdós tipus al 9,5% (article 1, apartat 39 i 41). No s'ha de perdre de vista que, prenent de punt de partida el model estàndard de tributació dual, si veritablement s'arribés a complir la triple igualtat de tipus impositius – rendes del capital, tipus marginal mínim de la tarifa que grava les rendes del treball i el tipus de l'IS –, s'aconseguiria minimitzar les pràctiques d'optimització que pot comportar el tractament desigual de les diferents rendes del capital, qualsevol que sigui la forma que adoptin o la personalitat jurídica del seu perceptor³⁰.

4. Model dual a l'IRPF espanyol

D'acord amb l'Informe Lagares, els avantatges del sistema dual són, en primer lloc, la de reduir la tributació dels rendiments de capital per raons d'estricta justícia però que, a més, permet impulsar l'estalvi i facilitar l'atracció de capitals de l'exterior o evitar la sortida cap a l'exterior dels capitals del propi país i, en segon lloc, la forma d'una massa única amb qualsevol rendiment o guany procedent del capital, evitant així la necessitat de diferenciar entre unes i altres, el que simplifica l'impost i li permet una major neutralitat respecte a les diferents col·locacions del capital.

²⁸ S'assenyala en el recolzament d'aquesta modificació que, al permetre's la compensació de les pèrdues patrimonials no només amb els guanys patrimonials sinó, a més, amb totes els restants ingressos procedents del capital mobiliari i immobiliari cedit a tercers, s'afavoriria considerablement l'assumpció de riscos per part dels seus titulars, com passa quan es permet compensar fiscalment beneficis i pèrdues. També s'impulsaria la creació de noves empreses, perquè en elles bona part dels seus resultats inicials solen aparèixer més sota la forma de guanys i pèrdues patrimonials que com a rendiments o beneficis.

²⁹ Informe de la Comissió d'Experts per la Reforma del Sistema Tributari. Febrer 2014. Pàg. 158.

³⁰ Casas Agudo, D. (2014). "El modelo dual de impuesto sobre la renta. Rasgos específicos del caso español". Revista técnica tributaria. ISSN 0214- 6010, nº 107. Págs. 79- 102.

En un plantejament més general, s'ha de partir del fet de que l'IRPF ha vingut enfrontant-se tradicionalment a un important debat entre els objectius d'equitat i d'eficiència i a dos possibles alternatives tributàries, la del impost *sintètic* i la del impost *dual*. Per una banda, tant l'impost sintètic com el dual admeten diverses variants. Així l'impost sintètic admet la variant de l'impost de tarifa amb tipus múltiples i la de l'anomenat *impost lineal* o tarifa d'un únic tipus de gravamen. Per l'altre banda, l'impost dual constitueix la versió més simple – la que diferencia només el gravamen entre els rendiments del treball i els rendiments de capital – d'un conjunt en el que caben altres més complexes, quan la imposició es diferencia en més de dos grups atenent als diferents orígens o fonts dels rendiments sotmesos a gravamen³¹.

A principis de la dècada dels anys noranta del passat segle quatre països europeus – Dinamarca, Suècia, Noruega i Finlàndia, encara que Dinamarca va abandonar aviat l'experiment – inicien un nou camí en la forma de concebre l'IRPF, donant origen al que des de llavors coneixem com a impost dual.

El sistema dual (menor tributació de les rendes del capital que les del treball) constitueix un dels trets identificables de les diferents tendències i reformes de la imposició sobre la renda a la OCDE des de mitjans dels anys vuitanta. Passant a referir-nos específicament a l'evolució experimentada al respecte per l'IRPF a Espanya, s'ha de començar senyalant-se a mode de premissa que l'aposta pel tractament obertament diferenciat dels diferents grups de rendes ha constituït, juntament amb la seva individualització arran de la sentència del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrer, i el procés de cessió continu de l'Estat a les Comunitats Autònomes d'una part de la recaptació i, especialment, de competències normatives en la seva regulació, la línia de canvi que ha transformat l'IRPF, desnaturalitzant el seu disseny inicial en el nostre país.

4.1. Primera llei que ho va incorporar.

L'exposició de motius de la vigent LIRPF senyala en relació a la Llei 44/1978, que va introduir a Espanya per primera vegada un impost amb les característiques senyalades, que aquesta “va portar fins les seves últimes conseqüències l'idea de generalitat i comunicació entre les diferents fonts de renda, de manera que va dissenyar un impost sintètic en el que la compensació entre qualsevol d'elles es permetia amb absoluta llibertat”. Amb independència de les rectificacions que ja llavors, per raons pragmàtiques, es van introduir a la citada llibertat de compensació de rendes (element aquest típic, en un pla ideal, d'un IRPF sintètic), el cert és que les regulacions posteriors a la Llei 44/1978 ja no configuraven un impost unitari, de caire absolutament sintètic en el que totes les rendes, independentment del seu origen i naturalesa, s'integraven en la seva

³¹ Informe de la Comissió d'Experts per la Reforma del Sistema Tributari. Febrer 2014. Pàg. 104 – 105.

base imposable, rebent un tracte equitatiu i compensant-se entre si de forma il·limitada. De forma progressiva i per diferents raons, el legislador va sentir la necessitat d'introduir correccions en la linealitat del sistema, que sí bé en un primer moment estaven presidides per la intenció de pal·liar el greuge comparatiu que en la pràctica suportaven les rendes del treball enfront a les del capital – introduint deduccions fiscals per aquelles -, aviat van prendre com a protagonistes a les rendes generals a partir d'inversions de capital, mantenint així mateix el diferent tractament fiscal dels guanys i pèrdues de patrimoni respecte a la resta de fonts de la renda (encara que es va mantenir durant molt temps l'aplicació d'una mateixa tarifa progressiva per tots els components de la base imposable).

4.2. Modificacions posteriors i com està a l'actualitat.

El tractament especial que les plusvàlues van rebre va tenir com a objectiu pal·liar els efectes negatius que la inflació pogués exercir sobre elles. Aquest va ser precisament l'objectiu de la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat per l'any 1991 quan va introduir una sèrie de coeficients amb els quals es tractava d'actualitzar el valor d'adquisició dels bens de tal manera que, en el moment de la seva transmissió, la diferència entre el preu de compra i el de venda reflectissin un guany real i no purament nominal com a conseqüència de l'augment generalitzat dels preus. Pel contrari, no es va tenir en compte cap mesura similar a les comentades al respecte de determinades categories de rendiments del capital mobiliari que, sobretot a partir de 1985, també podien causar efectes negatius de la inflació, però llavors algunes rendes que abans d'aquesta data es qualificaven com increments patrimonials van passar a qualificar-se com a rendiments del capital immobiliari³².

Va ser amb l'aprovació del Real Decret- Llei de 7 de juny de 1996, de Mesures Urgents de Caràcter Fiscal i de Foment i Liberalització de l'Activitat Econòmica, quan es va desdoblar la base imposable en l'IRPF trencant definitivament, sense grans justificacions, el model sintètic de l'IRPF espanyol. La introducció per la citada norma d'un tipus de gravamen proporcional situat, amb caràcter general, en un 20% va situar als guanys i pèrdues patrimonials al marge de la progressivitat de l'impost, permetent que els seus perceptors poguessin rebaixar substancialment la tributació d'aquelles sense necessitat d'ultrapassar un dilatat horitzó temporal, aquesta possibilitat estava vetada als subjectes que obtenien rendiments de capital mobiliari³³.

³² Álvarez Barbeito, P. (2006). “La tributación del ahorro en el proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renda de las Personas Físicas”. Revista de Contabilidad y Tributación. CEF, núm. 55. Pág. 60.

³³ En el preàmbul del Real Decret Llei només s'argumentava que l'eliminació (excepte per les plusvàlues dels béns adquirits abans del 31 de desembre de 1994) del sistema de percentatges reductors fins llavors vigent (en virtut del qual, transcorregut un determinat període de temps, els guanys i pèrdues patrimonials no s'ajustaven a l'impost) i la seva substitució per el tipus proporcional del 20% contribuirien al

L'exclusió de les plusvàlues a llarg termini de l'escala general de l'impost va ser vista, des de certes posicions i sectors, com una fallida inadmissible de la progressivitat impositiva i de la funció redistributiva de la imposició i, en suma, del principi de capacitat econòmica, sent objecte de recurs d'inconstitucionalitat. En canvi, des de posicions properes als mercats financers es va valorar positivament una norma que no imposava traves fiscals a la circulació dels béns, lo qual s'entenia que rondava en el millor funcionalment de l'economia en el seu conjunt³⁴.

La vigent Llei 35/2006, de l'IRPF, la última reforma important de l'IRPF és situa en un context de competència fiscal internacional molt intensa, que accentua la recerca d'un tracte de favor per les rendes de l'estalvi. Això, unit a la demanda d'una major homogeneïtat en el seu tractament, es va traduir en l'aprovació d'un IRPF que va aprofundir substancialment en la dualització de la base imposable de l'impost separant els rendiments del capital mobiliari.

En efecte, seguint el camí marcat per Noruega, Suècia i Finlàndia, va canviar substancialment la base de l'impost desagregant-la en dos grans components, però amb algunes discrepàncies respecte al model dual pur. Una de les bases agrupava els rendiments del treball, els d'activitats econòmiques sense escissió alguna respecte als rendiments del treball del propi empresari i els del capital immobiliari sotmetent-los a una tarifa progressiva, mentre que l'altre base, partint de la premissa de que cap font financera havia de ser preferible a una altre per raó de les normes tributàries aplicables, agrupava, sota la denominació de *rendiments de l'estalvi*, la major part dels rendiments del capital mobiliari – interessos i dividendes, fonamentalment – (tots excepte aquells que el legislador consideri pròxims als obtinguts en l'exercici d'activitats econòmiques) i els guanys patrimonials derivats de la transmissió d'elements patrimonials (qualsevol que fos el seu termini de generació), sense seguir la pauta habitual d'agrupació d'un impost dual³⁵.

En qualsevol cas, com a balanç de la Llei de 2006, no sembla que és pugui concloure que la neutralitat de les diferents fonts de rendes de l'estalvi hagi resultat millorada en tots els casos. S'ha afirmat així mateix que el gravamen separat de les rendes del capital mobiliari respecte de les rendes del treball constitueix un retorn al model analític de l'impost abandonat per Espanya

realçament de l'economia espanyola, donat que el sistema anterior fomentava suposadament l'estancament de les inversions per l'incentiu de mantenir-les fins que transcorris el termini en que es produís la no subjecció dels increments.

³⁴ Sanz Gadea, E. (2007). “La base del ahorro en el contexto de las reformas del IRPF (I)”. Revista de Contabilidad y Tributación. CEF, núm. 292. Pág. 3 - 88.

³⁵ Alonso Alonso, R. (2006). “La proyectada reforma del Impuesto sobre la Renda de las Personas Físicas”. Revista de Contabilidad y Tributación. CEF, núm. 284. Pág. 117 – 156.

l'any 1979, un retrocés que tampoc troba recolzament en les tendències de reforma en països del nostre entorn³⁶.

La Llei de 4 de novembre de 2014, pel que és modifica la Llei 35/2006, de l'IRPF, manté l'impost com una estructura dual. D'acord amb l'Informe de la Comissió d'Experts per a la reforma del sistema tributari espanyol, després d'anys d'existència d'una dualització inicial en l'IRPF, la tornada d'aquest impost cap a una estructura sintètica podria perjudicar injustament a l'estalvi, que ja ha sigut gravat amb la renda de la que formava part, i crear seriosos conflictes amb els mercats, que ja han assimilat i es troben còmodes amb la fórmula impositiva actual³⁷.

5. Anàlisi constitucional

L'informe de la Comissió per l'estudi i proposta de mesures per la reforma del IRPF que va servir com a fonament de la Llei 40/1998, del IRPF, va justificar el model dual en la necessitat d'evitar el risc de deslocalització de capitals, si bé advertia que redundaria en detriment de l'equitat, reconeixent amb això una certa injustícia en aquest disseny impositiu³⁸.

La configuració dual de l'IRPF s'allunya del principi de justícia tributària i per això Garcia Añoveros va aprofundir en aquesta idea al manifestar que “l'ideal d'equitat de la reforma de 1978 ha desaparegut. Consideracions de competitivitat, eficàcia econòmica i llibertat de transaccions i de capitals tendeixen a configurar el nostre sistema tributari, i el dels altres països europeus; aquests criteris no estan a la Constitució encara que no són incompatibles amb ella”³⁹.

No obstant, sense perjudici de que aquests criteris o principis de naturalesa econòmica tinguin cabuda constitucional, el cert és que la regulació que s'inspira en ells té que seguir respectant els principis jurídics, recollits expressament a la Constitució, de manera que la seva permanència en l'ordenament jurídic sempre estarà condicionada per això.

Com ha reivindicat el Tribunal SSTC 27/1981, de 20 de Juliol FJ 4rt; 221/1992, 11 de desembre FJ 4rt; 214/1994, de 14 de juliol FJ 5è; i 46/2000, de 17 de febrer FJ 4rt:

“... encara que el legislador gaudeix d'un ampli marge de llibertat en la configuració de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, no corresponent de cap manera a aquest Tribunal

³⁶ Calderón Corredor, Z. (2013). “Principios impositivos de justicia y eficacia en la imposición sobre la renta en España”. Revista española de derecho financiero, nº 159. Pág. 75 – 106.

³⁷ Informe de la Comissió d'Experts per a la reforma del sistema tributari espanyol. Febrer 2014. Pág. 107.

³⁸ Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del IRPF. Informe para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Madrid, IEF, 1998.

³⁹ García Añoveros, J. (1998). “Las reformas fiscales”. Revista Española de Derecho Financiero, nº 100.

enjudiciar si les solucions adoptades a la Llei aquí impugnada són les més correctes tècnicament, no obstant, ens trobem indubtablement facultats per determinar si en el règim legal del tribut aquell ha sobrepassat o no els límits al poder tributari que es deriven dels principis constitucionals continguts a l'article 31.1 CE”.

El règim legal de l'IRPF que haurà de dissenyar-se atenent a la capacitat econòmica del contribuent; i és que com han senyalat les SSTC 76/1990, de 26 d'abril FJ 3º i 182/1997, de 28 d'octubre FJ 6º:

“des d'una perspectiva material l'article 31.1 CE consagra no només els principis ordenadors del sistema tributari, que són, al propi temps, límit i garantia individual front a l'exercici del poder, sinó també drets i deures dels ciutadans front als impostos establerts pel poder tributari de l'Estat. Existeix el deure de pagar l'impost d'acord amb la capacitat econòmica, de la manera, condicions i quantia establerts per la Llei; però existeix, correlativament, un dret a que aquesta contribució de solidaritat sigui configurada en cada cas pel legislador segons aquella capacitat”.

El model dual del IRPF va generar de forma espontània un cert rebuig en nombrosos autors, com Álvarez Barbeito, Caamaño Anido, Calderón Carrero, Cruz Padià, Vidart Aragón, Carbajo Vasco, Ortiz Calle i Soler Belda, que han mostrat certs dubtes sobre la seva constitucionalitat⁴⁰.

No obstant, més enllà d'opinions intuïtives, no s'han trobat estudis en profunditat sobre jurisprudència del Tribunal Constitucional que recolzin una posició al respecte.

Per determinar com ha projectat i concretat els principis constitucionals i si la configuració de l'IRPF com a un model dual té encaix dins de la CE analitzaré la doctrina del Tribunal Constitucional. Per això faré esment als principis que emanen de l'article 31.1 CE, tenint present que es troben estretament relacionats entre si.

Com de forma reiterada manifesta el Tribunal Constitucional SSTC 209/1988, de 10 de novembre FJ 6è i 134/1996, FJ 5e:

⁴⁰ Álvarez Barbeito, P. (1999). “*Los rendimientos del capital en el IRPF*”. Barcelona: cedes. Caamaño Anido, M.A., y Calderón Carrero, J.M. “*Globalización económica y poder tributario. ¿Hacia un nuevo derecho tributario?*” Civitas, REDF, nº 114/202. Cruz Padià, I. (2003) “*Globalización económica: sinónimo de desnaturalización tributaria*” Crónica Tributaria nº 109. Vidart Aragón, J. i Carvajo Vasco, D. (2007). “*Aplicación práctica de las cuestiones más novedosas de las reformas del IRPF*”, CISS. Ortiz Calle, E. (2008). “*La dualización del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: concepción sintética del gravamen versus impuesto dual*”. Crónica Tributaria, nº 129. Soler Belda. (2011) “*La unificación de la imposición progresiva directa: cómo acabar con el privilegio de las rentas del ahorro*” Diario la Ley, nº 7723.

“... la igualtat entre la llei tributària té un caràcter indissociable dels principis de generalitat, capacitat, justícia i progressivitat”.

Amb la configuració dual de l'IRPF la modulació de la càrrega tributària que suporta el contribuïent dependrà del tipus de renda que percebi i del pes relatiu que correspongui a cada una d'elles. De manera que en virtut de la composició de les rendes, podem trobar subjectes que manifestant una mateixa capacitat econòmica, tributin de forma diferent; o el que pot resultar més impactant, que subjectes que manifestin una capacitat econòmica menor tributin en un tipus de gravamen superior que altres amb una capacitat econòmica major.

I és que el principi de capacitat econòmica es troba íntimament vinculat al principi d'igualtat, quan utilitza la capacitat econòmica com a criteri de la imposició. De manera que la modulació de la càrrega tributària de cada contribuïent en l'IRPF ha de fer-se en base a la seva capacitat econòmica, però a més, s'han d'evitar discriminacions que no resultin absolutament justificades.

Els pronunciaments del Tribunal Constitucional manifesten sense rubor que resulta constitucionalment admissible que subjectes amb una capacitat econòmica menor se'ls apliqui un tipus de gravamen superior que d'altres amb una capacitat econòmica major, en virtut de la composició de les seves rendes i de la diferent naturalesa de les mateixes.

Així les SSTC 146/1994, de 12 de maig; 214/1994 de 14 de juliol; 46/2000, de 17 de febrer; 19/2012 de 15 de febrer y ATC 245/2009 de 29 de setembre, manifesten que la diferent naturalesa de les fonts de renda provoca que no estem davant situacions essencialment iguals, equiparables com a termes de comparació en el judici d'igualtat, justificant per tant el tractament diferenciat en l'IRPF. En paraules del propi Tribunal, STC 46/2000, de 17 de febrer FJ 6è i ATC 245/2009 de 29 de setembre FJ 4t:

“(...) en l'exercici de la seva llibertat de configuració normativa, el legislador pot sotmetre a tributació de forma diferent a diferents classes de rendiments gravats en l'impost, d'acord amb la seva naturalesa, per simples raons de política financera o de tècnica tributària, o amb més raó, quan es trobi davant la necessitat d'evitar que es produeixin possibles actuacions elusives dels subjectes, en detriment de la solidaritat de tots en el sosteniment de la despesa pública”.

De tal manera que el ventall de causes que ofereix el Tribunal per justificar el tractament diferenciat entre rendiments és tan ampli que quasi es pot afirmar que els admet de forma casi generalitzada.

No obstant, el Tribunal Constitucional ha elaborat i consolidat una doctrina que diferencia clarament entre tributs globals o d'abast general i la resta, que es poden denominar específics, afirmant que els principis constitucionals de justícia tributària s'han de projectar amb especial rigor en els primers, com va evidenciar en l'ATC 71/2008, de 26 de febrer i, posteriorment, en la STC 7/2010, de 27 d'abril.

Al que cal afegir que en tots els pronunciaments on ha utilitzat aquesta diferenciació, es refereix a l'IRPF com a tribut global, d'abast general per antonomàsia, on la projecció d'aquests principis ha de ser intensa, com s'evidencia del següent abstracte que, entre d'altres, podem trobar en les següents sentències, STC 134/1996 FJ 6è; 182/1997 de 28 d'octubre, FJ 9è; 189/2005, de 7 de juliol FJ 8è i, en termes similars, STC 7/2010, de 27 d'Abril, FJ 6è:

“L'IRPF constitueix un dels pilars estructurals del nostre sistema tributari i, per les seves característiques (...), qualsevol alteració en els seus elements essencials repercuteix immediatament sobre la quantia o el model de repartiment de la càrrega tributària que ha d'aixecar la generalitat dels contribuents. Al mateix temps, és sobretot a través de l'IRPF com es realitza la personalització del repartiment de la càrrega fiscal en el sistema tributari segons els criteris de capacitat econòmica, igualtat i progressivitat, el que el converteix en una figura impositiva primordial per aconseguir que el nostre sistema tributari compleixi els principis de justícia tributària que imposa l'art. 31.1 CE, donada la seva estructura i el seu fet imposable.

És innegable que l'IRPF, pel seu caràcter general i personal, i figura central de la imposició directa, constitueix una de les peces bàsiques del nostre sistema tributari. Es tracte, indubtablement, d'un tribut en el que el principi de capacitat econòmica i el seu correlat, el d'igualtat i progressivitat tributaries, troben una projecció més com cal, de manera que és, potser, l'instrument més idoni per assolir els objectius de la redistribució de la renda (art. 31.1 CE) i de solidaritat (art. 138.1 CE) que la Constitució espanyola propugna i que doten de contingut a l'Estat social i Democràtic de Dret (art. 1.1 CE)”.

La contínua al·legació del Tribunal Constitucional a la diferent naturalesa de les rendes en l'IRPF per admetre diferències de tracte extremes, contraries a la capacitat econòmica com a criteri modulador de la quota, xoca amb el paper assignat en aquesta matèria en aquest impost després del ATC 71/2008, de 26 de febrer i la STC 7/2010, de 27 d'Abril. Conforme a aquestes, els principis de justícia tributària que resultessin exigibles al sistema tributari en el seu conjunt, com el principi de capacitat econòmica com a criteri de la imposició, no té perquè seguir-se en tributs marginals o específics, n'hi ha prou amb que siguin respectats pels tributs d'abast general o global, com l'IRPF; i és que si aquests tributs d'abast general no els respectessin, difícilment és podria garantir que estiguessin presents en el conjunt del sistema tributari.

Doncs bé, resulta incongruent defensar en aquests casos pronunciaments, gairebé amb vehemència, que els principis d'igualtat i de capacitat econòmica com a criteri modulador de la quota han de projectar-se sobre impostos generals o globals, amb especial accent a l'IRPF; i al mateix temps, el altres resolucions, legitimar qualsevol diferència de tracte atenent a la naturalesa de la renda, deixant amb això les mans lliures al legislador per ignorar el mandat anterior i ignorar la capacitat econòmica real com a criteri ordenador de la quota.

6. Reforma del 2015

Algunes de les novetats i qüestions rellevants a tenir en compte respecte a la Reforma fiscal que afecta a la declaració de la Renda de l'exercici 2015.

Respecte de l'arrendament d'habitatge habitual, en primer lloc, i possiblement el més important per a la majoria de persones que viuen de lloguer, la reforma suprimeix la deducció per arrendament d'habitatge habitual, tot i que de moment es manté per alguns arrendataris de manera transitòria.

Per a poder aplicar la deducció estatal, és necessari que el contribuent hagi tingut dret a la deducció en qüestió, l'arrendament ha de tenir inici anterior a l'1 de gener de 2015 i seguir vigent.

Llavors, pel que fa a les indemnitzacions per acomiadament, es mantenen els mateixos termes de la normativa anterior, però es fixa com a límit exempt la quantia de 180.000 euros. Aquesta modificació afecta als acomiadaments produïts des de l'1 d'agost de 2014. Quan es tracti d'acomiadaments derivats d'un ERE o acomiadament col·lectiu, no s'aplicarà si l'expedient ha estat aprovat o si l'acomiadament col·lectiu es va iniciar amb anterioritat a la data mencionada.

Una altre novetat és sobre el mínim del contribuent, que aquest s'eleva a 5.550 euros, així com les quantitats que depenen de l'edat del contribuent, que s'augmentarà en 1.150 euros, quedant a 6.700 euros amb la reforma, per aquells contribuents amb una edat superior a 65 anys. Si l'edat sobrepassa els 75 anys, aquest mínim s'estableix en 8.100 euros amb la reforma. (1.400 euros més anualment).

I, finalment, algunes de les deduccions a tenir en compte:

1. Les quotes satisfetes a sindicats i col·legis professionals (si la col·legiació és obligatòria per l'exercici, com ara l'advocat), fins a un límit anual de 500 euros. És tracte d'una despesa deduïble dels rendiments nets de treball.

L'evolució d'un model sintètic de l'IRPF cap a un model dual.

2. També és una despesa deduïble del rendiment de treball, les destinades a defensa jurídica derivats de litigis relacionats amb el pagador dels imports que generen el rendiment de treball, fins a un límit de 300 euros anuals.

3. La cotització a la Seguretat Social o mutualitat general obligatòria dels funcionaris.

Les quotes d'afiliació i aportacions a Partits Polítics, Federacions, Coalicions o Agrupacions d'Electors, donen dret a una deducció del 20% sobre les quotes, amb un límit anual màxim de 600 euros.

IV. CONCLUSIONS

Aquest treball m'ha fet arribar a les següents conclusions.

L'IRPF és l'impost progressiu per excel·lència del sistema tributari espanyol. Per les seves característiques i per la configuració que li ha donat el nostre ordenament jurídic, l'IRPF no és només l'impost per antonomàsia, ja que representa millor que cap altre tribut el deure de contribuir, sinó que és també, precisament per aquest motiu, l'impost en el que han de projectar-se de manera especialment escrupolosa els principis materials de justícia tributaria. A més, les característiques de l'IRPF fan que es pugui configurar com un impost veritablement progressiu. La posició central de l'IRPF al sistema impositiu suposa, per tant, que sigui el principal instrument per aconseguir que el conjunt del sistema tributari respongui al principi de progressivitat, tal i com exigeix la Constitució.

El propi Tribunal Constitucional, a la seva jurisprudència, ha destacat en nombroses ocasions aquesta posició central de l'IRPF i la seva importància cara a aconseguir la progressivitat del sistema tributari.

Amb la configuració dual de l'IRPF la modulació de la càrrega tributària que suporta el contribuent dependrà del tipus de renda que percebi i del pes relatiu que correspongui a cada una d'elles. De manera que en virtut de la composició de les rendes, podem trobar subjectes que manifestin una mateixa capacitat econòmica, tributin de forma diferent.

El Tribunal Constitucional manifesta que la diferent naturalesa de les fonts de renda provoca que no estem davant situacions essencialment iguals, equiparables com a termes de comparació en el judici d'igualtat, justificant per tant el tractament diferenciat en l'IRPF. De tal manera que el ventall de causes que ofereix el Tribunal per justificar el tractament diferenciat entre rendiments és tan ampli que quasi es pot afirmar que els admet de forma casi generalitzada.

No obstant, el Tribunal ha elaborat i consolidat una doctrina que diferencia clarament entre tributs globals o d'abast general i la resta, que es poden denominar específics, afirmant que els principis constitucionals de justícia tributaria, com seria la progressivitat, s'han de projectar amb especial rigor en els primers, és a dir als tributs globals. Cal afegir que en tots els pronunciaments on ha utilitzat aquesta distinció, es refereix a l'IRPF com a tribut global, d'abast general per antonomàsia.

V. BIBLIOGRAFÍA

Alonso Alonso, R. “*La proyectada reforma del Impuesto sobre la Renda de las Personas Físicas*”. Revista de Contabilidad y Tributación. CEF, núm. 284, 2006.

Álvarez Barbeito, P. “*La tributación del ahorro en el proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renda de las Personas Físicas*”. Revista de Contabilidad y Tributación. CEF, núm. 55, 2006.

Calderón Corredor, Z. “*Principios impositivos de justicia y eficacia en la imposición sobre la renta en España*”. Revista española de derecho financiero, nº 159, 2013.

Casas Agudo, D. “*El modelo dual de impuesto sobre la renta. Rasgos específicos del caso español*”. Revista técnica tributaria. ISSN 0214- 6010, nº 107, 2014.

Crespo Garrido, M. *El IRPF español a través de sus dos siglos de existencia*. Universidad de Alcalá de Henares, 2003.

Ferreiro Lapatza, J. J. *Curso de Derecho Financiero Español: Volumen I* (Edición vigésimo cuarta). Madrid: Marcial Pons, 2004.

García Villarejo, A. y Salinas Sanchez, J. *Manual de Hacienda Pública general y de España*. Madrid: Tecnos, 1985.

Luque Mateo, M.A. *Las Medidas cautelares para la lucha contra el Fraude Fiscal*. Revista de Información Fiscal. Lex Nova, 2009.

Martin Queralt, J., Lozano Serrano, C., Tejerizo López, J.M., i Casado Ollero, G. *Curso de Derecho Financiero y Tributario* (24ª edició). Madrid: Tecnos. Pg. 107. Al no indicar-ho l'obra no és sap qui és l'autor de cada una de les parts que la componen, 2013.

Martos García, J.J. *IRPF dual: anàlisi Constitucional e incongruències del Tribunal Constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

Menendez Moreno, A. y otros. *Derecho Financiero y Tributario: Parte General* (5ª edición). Madrid: Lex Nova, 2004.

Neumark, F. *Principios de la imposición*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1974.

Ortiz Calle, E. “*La dualització de l'impost sobre la Renda de les Persones Físiques: concepció sintètica del gravamen versus impost dual*”. *Crònica Tributària*, ISSN 0210- 2919, n° 129, 2008.

Perez Royo, F. *Derecho Financiero y Tributario: Parte General* (12ª edición). Madrid: Thomson Cívitas, 2004.

Sains de Bujanda, F. *Introducción al Derecho Financiero de nuestro tiempo*. Madrid: Hacienda y Derecho, Volum I, 1975

Sains de Bujanda, F. *Lecciones de Derecho Financiero*. Madrid: Universidad Complutense, 1982.

Sanz Gadea, E. “*La base del ahorro en el contexto de las reformas del IRPF (I)*”. *Revista de Contabilidad y Tributación*. CEF, núm. 292, 2007.

Soler Belda, R. “*La progresividad en las reformas tributarias*”. Colección Fiscalidad, Dykinson, 2015.

Bibliografía web

Informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma del Sistema Tributari Espanyol. Madrid. Febrer de 2014. Recuperat des de:
<http://www.minhap.gob.es/esES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf>

Agencia Tributaria. Recuperat des de:
<http://www.agenciatributaria.es/>

Legislació

- Constitución española 1978.
- Llei 35/2006, de 28 de novembre, de l'Impost de la Renda de les Persones Físiques i de modificació parcial de les lleis dels Impostos sobre Societats, sobre la Renda de no Residents i sobre el Patrimoni.
- Real Decret- Llei de 7 de juny de 1996, de Mesures Urgents de Caràcter Fiscal i de Foment i Liberalització de l'Activitat Econòmica

Jurisprudència

Sentència del Tribunal Constitucional 19/2012, de 15 de febrer de 2012.

Sentència del Tribunal Constitucional 7/2010, de 27 d'abril de 2010.

Sentència del Tribunal Constitucional 189/2005, de 7 de juliol de 2005.

Sentència del Tribunal Constitucional 46/2000, de 17 de febrer de 2000.

Sentència del Tribunal Constitucional 182/1997, de 28 d'octubre de 1997.

Sentència del Tribunal Constitucional 214/1994, de 14 de juliol de 1994.

Sentència del Tribunal Constitucional 221/1992, de 11 de desembre de 1992.

Sentència del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrer de 1989.

Sentència del Tribunal Constitucional 27/1981, de 20 de juliol de 1981.

Auto Tribunal Constitucional 71/ 2008, de 26 Febrer de 2008.

L'evolució d'un model sintètic de l'IRPF cap a un model dual.