

Algunas reflexiones en torno al Concierto Económico y la Reforma de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre el Patrimonio

Carlos Lábarri Gómez (*)

SUMARIO: I. La concertación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio. II. La reforma de 1991. II.1. La reforma del I.R.P.F. II.2. La reforma del Impuesto sobre el Patrimonio. II.3. Otros aspectos de la reforma. III. EL Concierto Económico y la Reforma. III.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. III.2. Impuesto sobre el Patrimonio. III.3. Impuesto Especial sobre bienes inmuebles de entidades no residentes. III.4. Regularización de situaciones tributarias. III.5. Impacto recaudatorio. IV. Reflexiones en torno al futuro.

I. La concertación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (I.R.P.F.) tiene la consideración de tributo concertado de normativa autónoma, por lo que las instituciones competentes de los Territorios Históricos pueden dictar las normas relativas al impuesto dentro de su ámbito territorial. En consecuencia, la regulación del impuesto en los Territorios de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa se hace mediante normativa foral.

Ahora bien, la capacidad normativa autónoma está limitada, puesto que se deberán aplicar las normas reguladoras del impuesto en territorio común (normativa estatal) salvo en las siguientes materias:

- Regularización o actualización de valores de los activos fijos afectos a las actividades empresariales, profesionales y artísticas.
- Planes especiales y coeficientes máximos y mínimos de amortización de los referidos activos.
- Determinación de signos, índices y módulos para la evaluación de los rendimientos sometidos a régimen de estimación objetiva singular.
- Deducciones por inversiones en activos fijos materiales.
- Deducciones por donativos de específica aplicación al País Vasco.
- Deducciones por gastos personales.

(*) Ponencia presentada por el autor como clausura del "Seminario sobre la reforma de los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas y sobre el Patrimonio", celebrado en Bilbao el 4 de julio de 1991, y organizado por la Federación Vasco-Navarra de Cajas de Ahorros.

— Modelos y plazos de presentación de las deducciones autoliquidaciones y modalidades de ingreso.

Quiere esto decir que, salvo en los aspectos reseñados, la normativa foral debe ser idéntica a la que en cada momento se encuentre vigente a nivel estatal. Y esto se refiere a aspectos tales como: determinación de la base imponible, base liquidable, tipos de gravamen, algunas deducciones de la cuota íntegra, retenciones en la fuente, etc. Por tanto las instituciones del País Vasco no tienen capacidad para modificar la mayor parte de los aspectos relativos a la estructura del impuesto; aunque sí pueden regular de manera distinta aspectos importantes, tales como los denominados incentivos fiscales a la inversión (deducciones por activos fijos materiales) o actualización de los activos fijos empresariales (regularización de balances).

Las instituciones competentes del País Vasco han ejercido estas facultades normativas de una manera diferente a como lo ha hecho la Administración del Estado, entre otras, en las siguientes áreas:

— Incentivos fiscales a la inversión (la regulación actual data de 1988).

— Actualización de balances (para los ejercicios 1990 y 1991, dependiendo de la normativa aplicable a cada empresa).

— Gastos personales. Entre otras deducciones la correspondiente a los hijos estudiando fuera del territorio y la denominada del "ama de casa".

— Donativos de específica aplicación en el País Vasco.

— Distintos modelos y plazos.

— Módulos de estimación objetiva singular para los sectores de agricultura y pesca.

El Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio (I.E.P.) también tiene el carácter de tributo concertado de normativa autónoma, pero con la particularidad de que deberán aplicarse las normas reguladoras del mismo vigentes en el territorio común, excepto en lo relativo a los modelos y plazos de presentación de las declaraciones autoliquidaciones y las modalidades de ingreso dentro del ejercicio.

Por tanto, las instituciones competentes de los Territorios Históricos no disponen de capacidad normativa que implique diferencia en la regulación del I.E.P., respecto a la regulación de la Administración del Estado.

Sin embargo, el hecho de que la capacidad normativa del País Vasco en estos dos impuestos se encuentre bastante restringida no es óbice para que en el momento de la adopción de decisiones en materia de política fiscal por parte de la Administración del Estado, las instituciones del País Vasco participen en los procesos que dan lugar a las mismas, tal y como prevé el Concierto Económico. Todavía deberá profundizarse bastante más en las vías de coordinación entre ambas administraciones, pero se están dando bastantes pasos en este sentido.

El Concierto Económico también delimita a qué hechos imponible o sujetos pasivos les es de aplicación la normativa autónoma y a cuáles la normativa común; es decir, la definición del punto de conexión normativo de ambos impuestos.

En este sentido, y puesto que se trata de impuestos de carácter personal, la delimitación se hace a nivel de los sujetos pasivos; por lo que estarán sujetos a la normativa foral todas aquellas personas físicas que tengan su residencia habitual en el País Vasco, quedando delimitada la residencia habitual por la permanencia en el territorio del País Vasco por más de ciento ochenta y tres días durante el año natural. Este punto de conexión es de aplicación a ambos tributos.

Asimismo, la exacción y gestión de ambos impuestos corresponde a la Diputación Foral competente por razón del territorio para los sujetos pasivos con residencia habitual en el País Vasco. Es decir, el punto de conexión de la exacción es exactamente el mismo que el normativo, y se aplica a los residentes en territorio español.

En cuanto a los no residentes en territorio español, los impuestos serán exigidos por la Administración del Estado aún cuando se trate de rendimientos o incrementos de patrimonio obtenidos en el País Vasco, con la excepción de que el residente en el extranjero conserve la condición de vasco con arreglo a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía.

II. La reforma de 1991

Las Leyes 18 y 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Patrimonio, respectivamente, configuran la reforma de la imposición directa en el estado español, algo que no había sido abordado en profundidad desde la promulgación de sus anteriores leyes reguladoras en 1978 y 1977.

La reforma obedece básicamente a tres razones:

1) La necesidad de la adaptación constitucional de la tributación con junta, especialmente a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989.

Esta sentencia ha saldado la imposibilidad conceptual de combinar en un impuesto personal los principios de progresividad, neutralidad hacia la situación civil del matrimonio y neutralidad hacia las transferencias de renta dentro del matrimonio, con una decidida apuesta por la tributación individual.

2) La competencia fiscal por los flujos de ahorro. No deben perderse de vista los distintos tratamientos del ahorro, aun entre los distintos estados miembros de la CE en especial en lo referente a las retenciones del capital mobiliario. Estas diferencias son tanto más importantes cuanto que a partir de 1993 parece que se va a implantar

la libre circulación de capitales en la CE lo que significa que el ciudadano podrá optar por distintas alternativas fiscales.

Puede decirse que la tesis impositiva se está imponiendo a la tesis armonizadora. La competencia fiscal supone una tendencia a la igualación, pero a la baja.

3) La experiencia que se deriva del funcionamiento práctico del I.R.P.F. desde la anterior reforma de finales de la década de los 70. Pueden citarse dos hechos especialmente preocupantes:

— La inadecuada incorporación de determinados colectivos, como son los empresarios individuales y los profesionales, cuyas manifestaciones ante la Hacienda son menos realistas que las sujetas a retención.

— La existencia de bolsas de fraude que, aunque van disminuyendo, suponen un grave problema para el panorama fiscal en general.

La reforma trata de dar respuesta a estos problemas, y en la medida en que lo consiga habrá que valorar los resultados.

II.1. La reforma del I.R.P.F.

A continuación pasamos a enumerar las principales modificaciones derivadas de la reforma, tanto desde el punto de vista global como en lo que puede afectar al Concierto Económico:

1. Se implanta una doble tarifa. Se configura el I.R.P.F. como un tributo "individual", a la vez que se permite la tributación conjunta como opción.

2. Se modifica el concepto de residencia habitual, poniéndolo más en línea con el concepto establecido en el modelo de convenio de doble imposición de la O.C.D.E. Se ha hecho con el objeto de evitar la elusión del impuesto por el hecho de tener domiciliaciones en otros países, especialmente paraísos fiscales, pero radicando en España la mayor parte del negocio.

3. No se grava en España los intereses e incrementos de patrimonio derivados de la Deuda Pública obtenidos por no residentes en España. También estarán exentos los intereses e incrementos de patrimonio derivados de bienes inmuebles si el perceptor es residente en un país de la C.E.E.

4. En cuanto a las rentas del trabajo, se eleva al 5% la deducción por gastos de difícil justificación (estaba en el 2%) y se regulan las retribuciones de trabajo en especie.

5. En lo referente a rendimientos de capital inmobiliario, la deducción por intereses se cifra en 800.000 pesetas para la declaración individual y 1.000.000 de pesetas para la conjunta. Hay una fuerte minoración puesto que en el caso de declaración conjunta actualmente la deducción máxima se cifra en 1.600.000 pesetas.

6. Se articula un sistema de fomento del denominado "ahorro popular", con excepción de sus rendimientos siempre y cuando tengan una dotación máxima de 1.000.000 de pesetas al año, no alcanzando una cuantía superior a 10.000.000 de pesetas, manteniéndose un mínimo de 5 años.

Además, se instaura un mínimo exento de 25.000 pesetas para el conjunto de los rendimientos de capital mobiliario.

7. Se introduce un sistema de plusvalías más beneficioso y sencillo que el anterior (por ejemplo, no se somete a gravamen las obtenidas en plazos superiores a: 20 años, bienes inmuebles; 10 años, acciones cotizadas en Bolsa; 15 años, resto de elementos patrimoniales).

8. Se introduce un nuevo régimen de estimación objetiva de los rendimientos de pequeños empresarios y profesionales, para posibilitar la incorporación, de forma más generalizada y sencilla, de unos colectivos que o no se encontraban dentro de los circuitos fiscales o lo estaban de manera irregular. Para ello se aplicará un sistema de signos, índices o módulos, según la clase de actividad, lo cual implica un acercamiento de dichas rentas a las sometidas al Impuesto sobre Sociedades.

9. Los tipos de gravamen tienen un mínimo del 20% y un máximo del 53%, tanto para la tributación individual como para la conjunta (aun que varían los tramos en cada una de ellas). Eso supone un pequeño descenso respecto a la situación actual (mínimo del 25% y máximo del 56%).

También se prevé que dichas escalas converjan a otras con tipos situados entre el 18% y el 50% a partir de 1993.

10. Además de otras modificaciones, se incluyen dos nuevas deducciones: por pago de alquileres y por gastos de guardería de los hijos, ambas bajo unas determinadas condiciones.

II.2. La reforma del Impuesto sobre el Patrimonio

No se cambia la estructura y el diseño del impuesto, por lo que no se dan grandes modificaciones. Las más importantes son las siguientes:

1. Queda claro que es un tributo individual, que en ningún caso recae en la unidad familiar.

2. Entre otras exenciones, se incluye el ajuar doméstico, que antes se valoraba en el 3% para valores inferiores a 20.000.000 de pesetas y en el 5% para superiores a esa cantidad.

3. Se establecen distintas reglas de valoración. Uno de los casos que llaman la atención es que puede ocurrir que se valoren acciones o participaciones no cotizadas en Bolsa por el resultado de capitalizar al tipo del 12,5% el promedio de los beneficios de los últimos

ejercicios, en el caso de que esa cifra sea superior al valor nominal y al teórico resultante del último balance aprobado, siempre y cuando el balance de la sociedad no haya sido debidamente auditado.

4. El mínimo exento se eleva a 15.000.000 de pesetas frente a los 9.000.000 de pesetas anteriores.

6. Los tipos de gravamen se sitúan en una escala entre el 0,20% y el 2,50%, elevándose el tope superior que antes se encontraba en el 2%. Asimismo, se acentúa la progresividad de la tarifa en los tramos superiores.

II.3. Otros aspectos de la reforma

Parece conveniente recoger en este apartado dos aspectos que, si bien se incluyen en la Ley 18/1991, no se refieren específicamente al I.R.P.F., aunque revistan una gran importancia: la creación del Impuesto Especial sobre bienes inmuebles de entidades no residentes y la regularización de situaciones tributarias.

Se crea un nuevo impuesto, cuyo tipo es del 5%, sobre el valor catastral de los bienes inmuebles propiedad de entidades no residentes en España. Dicho impuesto se devengará el 31 de diciembre de cada año, y se crea "para hacer frente a conocidos fenómenos de interposición societaria desde paraísos fiscales", según reza la Exposición de Motivos de la Ley del I.R.P.F.

Por otra parte, la misma Ley 18/1991 recoge en dos Disposiciones Adicionales la posibilidad de regularización de determinadas situaciones tributarias. Y ello se hace a través de un doble mecanismo:

- Canje de activos financieros.
- Presentación de declaraciones complementarias incentivadas.

Lo que se pretende con ello es, por una parte, acabar con la existencia de la figura de los Pagarés del Tesoro (y de los Pagarés Forales emitidos por las Diputaciones Forales del País Vasco) como activo financiero público exento de la obligación de información a la Hacienda correspondiente y considerado, por tanto, como refugio de dinero negro "consentido oficialmente", y, por otra, dar una última oportunidad a aquellos sujetos pasivos que no se encuentran en regla con el fisco, permitiéndose la afloración de bolsas de dinero negro con un tratamiento más ventajoso que el habitual.

En cuanto al canje de activos financieros, lo que se regula es que los Pagarés del Tesoro (y los Forales) ya no estarán exentos de la obligación de información a partir del 1/1/92, por lo que no será refugio del dinero negro. El problema era canalizar ordenadamente los existentes hacia los circuitos fiscales. Para ello se crea un nuevo activo: la Deuda Pública Especial, con un vencimiento a 6 años (superando así la duración del período de prescripción de 5 años) y una remuneración del 2% no sujeta a tributación. Asimismo, la información relativa a los suscriptores no obrará en

poder de la Administración Tributaria, puesto que se encontrará en el Banco de España. Como puede apreciarse, lo que se pretende es la afloración de los capitales invertidos actualmente en Pagarés, para lo cual se precisa que el dinero se encuentre cautivo durante 6 años a una rentabilidad realmente baja; ése sería el coste de la regularización fiscal, puesto que los capitales iniciales ya no estarían sujetos a tributación al superarse el plazo de prescripción. El período de canje finaliza el 31 de diciembre de 1991.

En cuanto a las declaraciones complementarias incentivadas podrán presentarse también hasta el 31 de diciembre de 1991, relativas a ejercicios anteriores a 1990 y a cualquier figura tributaria. El incentivo incorporado en esta figura es que sólo deberá ingresarse la cuota íntegra, sin sanciones ni intereses de demora. Además, puede ingresarse en cuatro partes iguales, la primera en 1991 y las restantes con anterioridad al 20 de diciembre de 1992, 1993 y 1994, respectivamente. Las cantidades aplazadas sí devengarán intereses de demora. Además, otro incentivo estriba en el endurecimiento de la situación a partir del 1/1/92, puesto que se regulan los siguientes recargos:

— 10%, si se efectúan ingresos correspondientes a declaraciones, liquidaciones o autoliquidaciones realizadas fuera de plazo sin requerimiento previo, siempre que se hagan dentro de los tres meses siguientes al término del plazo voluntario.

— 50%, cuando se dé el caso del apartado anterior pero habiendo superado el período de tres meses siguientes al término del plazo voluntario.

— 100%, en vía de apremio cuando no se efectúe el ingreso en el plazo voluntario y no se haya solicitado aplazamiento o fraccionamiento del pago.

La regularización fiscal aprobada no es, por tanto, una amnistía fiscal en ningún caso, puesto que no se reduce ni una peseta de la cuota íntegra. Se trata de una nueva oportunidad de pagar lo que se debió pagar en su momento sin costes adicionales.

III. EL Concierto Económico y la Reforma

III.1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

En primer lugar, hay que poner de manifiesto que la mayor parte de los aspectos de la reforma del I.R.P.F., salvo las excepciones descritas con anterioridad, no pueden ser modificadas por las instituciones competentes del País Vasco. En este sentido, las instituciones forales procederán a dictar una nueva normativa reguladora del impuestos idéntica a la común en aspectos tales como la determinación de la mayor parte de los rendimientos que configuran la base imponible (excepto la estimación objetiva singular, básicamente), la definición de la base liquidable, los tipos de gravamen y

sus escalas, una parte de las deducciones de la cuota íntegra y las retenciones en la fuente de las distintas clases de rentas. Se trata, por tanto, de la adaptación foral de la normativa en todas esas áreas.

Pero sí hay aspectos que las instituciones forales podrán regular de manera distinta a la efectuada por la Administración del Estado, que son las siguientes:

— La regularización o actualización de valores de los activos fijos afectos a las actividades empresariales. La Administración del Estado no ha elaborado esta materia específicamente en la reforma del I.R.P.F., aunque sí se ha hecho de una manera indirecta por la regularización de situaciones tributarias, a través de las declaraciones complementarias incentivadas.

Las instituciones competentes de los Territorios Históricos de Alava, Bizkaia y Gipuzkoa han dictado sendas normas de actualización de los valores del balance para los sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, para 1990 y 1991.

Asimismo, también se puede regular de manera distinta al Estado los planes especiales y los coeficientes máximos y mínimos de amortización de los referidos activos.

— El sistema de evaluación de los rendimientos sometidos a estimación objetiva singular aplicable a empresarios y profesionales. En este sentido, el nuevo régimen de estimación objetiva previsto en la reforma del I.R.P.F., con evaluación de los rendimientos de las actividades empresariales y profesionales mediante signos, índices, módulos o coeficientes generales o referidos a determinados sectores de actividad aplicables a cada ámbito de actividad, podrá ser regulado de manera distinta por las instituciones forales. El sistema deberá desarrollarse reglamentariamente por cada una de las Administraciones.

— En el ámbito de las deducciones de la cuota, las instituciones forales pueden regular de manera diferente las correspondientes a inversiones en activos fijos materiales, a donativos de específica aplicación al País Vasco y los gastos personales. Evidentemente la definición de gastos personales es muy complicada, siendo muy difícil delimitar su alcance.

La nueva deducción por alquileres deberá ser adaptada, en principio, sin alteraciones. Sin embargo, la deducción por gastos de guardería de los hijos parece caer bajo el concepto de gastos personal, por lo que podrá ser regulado de manera distinta.

También, las instituciones del País Vasco podrán regular otras deducciones de la cuota no reguladas por el Estado, como puede ser la actual deducción denominada "del ama de casa".

En cuanto a las deducciones por inversiones en activos fijos materiales,

la Administración del Estado no ha regulado nada en la nueva Ley de renta. El País Vasco tiene plena capacidad para su regulación, como se ha venido poniendo de manifiesto en los últimos años, y próximamente tendrá que revisarse la normativa vigente, que data de 1988.

— Los modelos y plazos de presentación de las declaraciones autoliquidaciones y las modalidades de ingreso dentro del ejercicio, algo que no se regula expresamente en la Ley del I.R.P.F.

Además de estas circunstancias, la nueva normativa de renta puede tener incidencia en otros aspectos de la concertación del impuesto, como es el cambio introducido en el concepto de residencia habitual. Hasta la fecha, la residencia habitual venía delimitada por la permanencia durante más de 183 días en territorio español, y ese mismo criterio se trasplantó al Concierto Económico. Sin embargo, con la nueva ley se prevén dos nuevos casos en los que se tendrá la residencia en España, aun no permaneciendo en su territorio por más de 183 días:

a) La radicación en España del núcleo principal o base de las actividades empresariales o profesionales del sujeto pasivo o de sus intereses económicos.

b) La residencia habitual en España del cónyuge no separado legalmente y los hijos menores de edad que dependan del sujeto pasivo, salvo prueba en contrario.

Estos nuevos criterios deberán ser trasplantados adecuadamente al Concierto Económico, a través de la oportuna modificación del mismo. Asimismo, quizá sería conveniente el replantearse de manera conjunta el concepto de permanencia en un territorio.

Por lo que se refiere a las posiciones mantenidas por las instituciones del País Vasco en cuanto al contenido de la reforma, pueden señalarse como más indicativas:

— Debería haberse hecho un mayor acercamiento a un "splitting" puro. Se sigue manteniendo un peor tratamiento para las rentas de trabajo que para las de capital en este sentido.

— Se penaliza la propiedad de la vivienda habitual frente a la opción del alquiler. No es congruente una deducción por alquileres con la tributación por vivienda habitual. A ello también coadyuva el que el límite de gastos por intereses en declaración conjunta ha disminuido de 1.600.000 pesetas a 1.000.000 de pesetas.

— Se debería haber dado un tratamiento más completo de los rendimientos de capital mobiliario, aunque se han dado pasos importantes.

— Debería haberse concretado mucho más lo referente a la determinación de los rendimientos de la actividad empresarial o profesional.

Se deja todo en manos de la futura reglamentación de la estimación objetiva singular.

— No es una característica del nuevo impuesto el "aplanamiento" de tarifa o reducción de los tipos impositivos marginales reclamado por la mayor parte de los sectores consultados. Esto, unido a que no se aborda un ensanchamiento de bases (desempleo, juego, indemnizaciones...), salvo un tímido intento en retribuciones en especie, hará que probablemente el impuesto siga manteniendo sus anteriores vicios de estructura.

— No hay ningún avance en la corrección de la doble imposición por dividendos, quedando la regulación a todas luces insuficiente en esta cuestión.

— No se produce una completa coordinación entre el impuesto estatal y los tributos locales que gravan la vivienda: la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles debería ser deducible de la cuota íntegra del I.R.P.F. al 100% (actualmente está considerado como gasto deducible).

III.2. Impuesto sobre el Patrimonio

En cuanto a la reforma del Impuesto sobre el Patrimonio, toda la regulación deberá ser íntegramente adoptada en la normativa foral, sin modificaciones de la regulación estatal. Debe recordarse que las instituciones competentes de los Territorios Históricos únicamente detentan competencia de regulación distinta a la estatal en lo que se refiere a los modelos y plazos de presentación de las declaraciones autoliquidaciones o a las modalidades de ingreso dentro del ejercicio.

Los principales comentarios que han venido haciéndose desde el País Vasco respecto al Impuesto sobre el Patrimonio han sido los siguientes:

— Se produce el abandono de la filosofía con que nació el impuesto, con un carácter de control y cierre del sistema impositivo. Al contrario, pasa a ser considerado para desempeñar un papel compensatorio de los efectos de la libre circulación de capitales sobre la progresividad de la imposición. Sin embargo, lo verdaderamente sustantivo del impuesto debería ser el refuerzo de sus condiciones de control del sistema.

— Se ha intentado convertirlo en algo parecido a un impuesto sobre las grandes fortunas, para lo cual se ha elevado el tipo marginal máximo del 2% al 2,5%, a la vez que se elevan los tipos para los estratos superiores de base imponible.

Debe tenerse en cuenta que la efectividad de esta medida va a ser difícilmente perceptible, a la vez que incide en problemáticas de doble imposición que deben tratar de erradicarse.

De

cualquier

forma,

perseguir fiscalmente las grandes fortunas es poco menos que una labor imposible: los grandes patrimonios no se encuentran en manos de personas físicas sino de personas jurídicas, sujetas al Impuesto sobre Sociedades.

— No se resuelve el problema de la multiplicidad de las valoraciones. Parece lejano el día en que para todos los impuestos se utilice un único valor de bienes y derechos (el valor catastral, por ejemplo).

III.3. Impuesto Especial sobre bienes inmuebles de entidades no residentes

El Impuesto Especial sobre bienes inmuebles de entidades no residentes debería revestir el carácter de tributo concertado de normativa autónoma, siendo competente para su exacción la Diputación Foral en donde radique el inmueble. Y debería ser así porque las instituciones del País Vasco son competentes, tanto desde el punto de vista normativo como desde el de gestión, en cuanto al régimen tributario de los bienes inmuebles que radiquen en su territorio. A ello se debe añadir los problemas de gestión que se producirían de no ser así, ya que el impuesto grava el valor catastral del inmueble, y el catastro es competencia de las respectivas Diputaciones Forales.

Bien es cierto que en el actual Concierto se reserva al Estado la exacción de todos los tributos en los que el sujeto pasivo sea un no residente. Pero el impuesto que nos ocupa recae sobre bienes inmuebles por lo que estamos en un caso distinto a la imposición personal. De cualquier manera, la misma definición y regulación fiscal de los no residentes es algo que puede ser sustancialmente modificado en un futuro próximo especialmente a raíz de la Unión Económica y Monetaria a nivel de la C.E.E.

III.4. Regularización de situaciones tributarias

La regularización de situaciones tributarias, por la doble vía de las declaraciones complementarias incentivadas y del canje de activos financieros, incluida en la nueva Ley de renta, fue pactada entre la Administración del Estado y las del País Vasco en la Comisión Mixta de Cupo del 3 de abril de 1991, por lo que se ha procedido a regular el asunto en los mismos términos dentro del País Vasco. Asimismo, habrá de desarrollarse reglamentariamente distintos aspectos operativos, especialmente en lo que se refiere al canje de pagarés por activos de la nueva Deuda Pública Especial.

Es importante señalar que, en cuanto al canje de pagarés, cada Administración sólo podrá canjear pagarés (del Tesoro o forales) detentados por residentes fiscales en su territorio correspondiente durante 1990.

Pueden quedar dudas respecto a la efectividad real de la normativa de regularización fiscal, pero ambas administraciones eran conscientes de la

necesidad de tomar medidas urgentes para la desaparición de los pagarés en la forma en que existían, a la vez que para posibilitar una reducción de las bolsas de fraude de cara al 1 de enero de 1993. Es evidente que los ciudadanos esperarán el mayor tiempo posible para acogerse a estas opciones, lo cual llevará a que sus efectos se acumulen a finales de 1991, aunque no se puede aventurar su resultado final.

III.5. Impacto recaudatorio

El impacto recaudatorio de la reforma ha sido valorado por la Administración del Estado en pérdidas de ingresos que rondan los 500.000 millones de pesetas por lo que se refiere al I.R.P.F. En efecto, se repartirá entre los ejercicios 1992 y 1993; el primero de los años se verá afectado por las modificaciones a la baja de las tablas de retenciones en la fuente (aún pendientes de aprobarse), mientras que el segundo lo será por las declaraciones e ingresos correspondientes al ejercicio 1992, primero en que se aplicará la nueva normativa.

También el País Vasco sufrirá una merma recaudatoria en esos años, que podría oscilar en torno a los 35.000 millones de pesetas, lo cual es casi un 13% de la recaudación por I.R.P.F. prevista para 1991. Como puede apreciarse, los efectos económicos son muy importantes, y serán compensados en una gran medida por incrementos recaudatorios en el I.V.A., a raíz de los últimos acuerdos de armonización fiscal en el CE que elevan el tipo mínimo normal al 15% a partir de 1993. Ello conllevará un incremento de al menos un punto (13%) para 1992, dejando la subida restante para el ejercicio siguiente.

IV. Reflexiones en torno al futuro

No voy a entrar en valorar las futuras evoluciones de la imposición personal, pero sí en dos aspectos que tienen mucha importancia desde el punto de vista del Concierto Económico en un futuro próximo.

El primero de ellos se refiere al tratamiento de los no residentes en el Concierto. Como ya se ha apuntado antes, la exacción de todos los tributos donde el sujeto pasivo sea no residente en España corresponde en exclusiva al Estado. Esto se debe a no querer dejar en varias manos, en su aspecto de gestión, el régimen tributario de los no residentes teniendo así un control único sobre los mismos para no dar lugar a posibles distorsiones.

Pero esta situación va a cambiar, cuando menos a nivel de la C.E.E. Seguirá habiendo no residentes, pero estos disfrutarán de todas las libertades de circulación entre los Estados miembros: ya no van a existir fronteras, por lo que la relación de carácter fiscal entre las autoridades fiscales del estado español y el resto de Estados miembros ya no va a ser única y detenida por la Administración del Estado. En este sentido, las administraciones

tributarias del País Vasco, al igual que la de Navarra, se van a situar a nivel equivalente. En este estado de cosas, ya no tiene el mismo sentido la salvaguarda prevista en el Concierto para los no residentes, al menos para los residentes en algún estado miembro de la C.E.E.

De cualquier manera, también sería un signo de mayoría de edad que en el Concierto se regulase que la exacción de los tributos concertados, tanto si el sujeto pasivo es residente como si es no residente, corresponde en su integridad a las respectivas Diputaciones Forales. Eso haría que los distintos espacios fiscales estuvieran delimitados competencialmente de una manera homogénea. Creo que es una vía a profundizar y que debiera arrojar resultados positivos.

La segunda de las reflexiones se refiere a la capacidad normativa del País Vasco en cuanto a la imposición personal. Por todos es reconocido que la armonización fiscal en la C.E.E. va a dar resultados especialmente en lo que se refiere a la imposición indirecta. Todos asumimos que las pérdidas de soberanía normativa se están produciendo en el I.V.A. y en el resto de impuestos indirectos. Y así debe de ser, para garantizar el perfecto funcionamiento del mercado único y evitar distorsiones.

La armonización fiscal de la imposición directa, sin embargo, es previsible que se produzca pero por la vía de los hechos, dejando a las fuerzas del mercado operar. Eso pasará concretamente en el Impuesto sobre Sociedades y en las retenciones en la fuente sobre el capital mobiliario; debe tenerse en cuenta la gran movilidad del capital, que pone permanentemente en práctica, entre otras, la opción fiscal.

Pero las personas físicas no ofrecen una gran movilidad; al contrario, tienden a ser profundamente inmovilistas. Especialmente hablando de movilidad por razones fiscales. Muy poca gente cambia de residencia por motivos fiscales. Y es aquí donde radica la cuestión. Ante un sistema fiscal armonizado en cuanto a los impuestos indirectos y autoajustado a los demás en cuanto a la imposición sobre el capital y sobre la renta de las personas jurídicas, ¿cuáles son las únicas potencialidades para desarrollar una política fiscal propia, que dé respuesta a las circunstancias e idiosincrasia de cada ámbito territorial? Es evidente que la respuesta apunta a la imposición personal.

De esa forma, cada Administración Tributaria podría tomar decisiones distintas de las demás, que no tienen por que afectar al resto, debido a la estructural inmovilidad de las personas. La capacidad normativa de cada una podría ser plena.

Creo que durante la década de los 90 debemos tratar de desarrollar en este sentido el Concierto Económico, lo cual conllevaría una ampliación sustancial o incluso plena de la capacidad normativa de las instituciones competentes de los Territorios Históricos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y en el Impuesto sobre el Patrimonio, al igual que

ocurre en la actualidad con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Creo que es éste uno de los grandes retos para el futuro desarrollo del Concierto Económico.

Para poder conseguir todo ello el criterio de consenso debe presidir las relaciones entre las Instituciones vascas y el Gobierno Central; el del consenso político y el del diálogo. La situación no es como antes. La política fiscal es cada día más compleja ya que el número de los agentes implicados ha aumentado. El debate, la confrontación de ideas, la participación de diversos niveles de gobierno en las decisiones y en la percepción social de los tributos, cobrarán un mayor protagonismo, y esto hará que los procesos de decisión sean colectivos y que, por lo tanto, la situación sea más estable. El ambiente de jerarquías y de imposiciones debe dar paso al de competencia de interés. En este sentido, el Concierto Económico es un claro ejemplo de todo ello por cuanto supone la coexistencia de distintos sistemas fiscales en un espacio sin fronteras.