



Revista de Fomento Social, 53 (1998), 285-294

La nueva reforma del IRPF

La Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ha sido objeto de especial atención por parte de la opinión pública en los últimos meses. Ello es lógico pues cualquier reforma de la imposición personal sobre la renta de las personas físicas tiene una indudable relevancia en nuestro sistema impositivo. En este caso se da además la circunstancia de que por primera vez se rebaja de forma significativa la presión fiscal a través de este impuesto. El autor del presente trabajo resume y valora los que considera aspectos fundamentales de la Reforma en curso: la lucha contra el fraude, la suficiencia recaudatoria, la equidad en el nuevo impuesto, la simplificación del tributo y el tratamiento fiscal de la vivienda y de las rentas del capital.

————— Javier GOROSQUIETA REYES S.J. (*) —————

(*) Profesor de ICADE. Universidad Pontificia Comillas (Madrid).

El 7 de abril de 1998 el ministro español de Economía y Hacienda, Rodrigo Rato, presentó a los medios de comunicación social el proyecto del Gobierno para una nueva reforma, en profundidad, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). La última fue en 1991, por un gobierno del PSOE. El proyecto fue enviado al Consejo Económico y Social, para su dictamen y pasará luego al Parlamento para su discusión, debate y eventual aprobación como texto legal.

La ley será muy importante, ya que un tercio de los ingresos públicos, cinco billones de pesetas en 1996, proceden de este impuesto.

Hay implicadas en la reforma del impuesto cuestiones fundamentales para la convivencia en la justicia y la solidaridad, cuestiones que vamos a procurar ir tratando a renglón seguido.

El fraude

Comenzamos con el tema del fraude fiscal porque opinamos que es la mayor injusticia de nuestro sistema impositivo. ¿De qué serviría una teóricamente perfecta ley tributaria si no hay medios operativos para imponer su cumplimiento? Y en España hasta ahora, por lo que se ve, no los ha habido. Podemos recordar el año (por citar sólo alguno) 1976 en el que por IRPF se recaudaron sólo 9.000 millones de pesetas, 2.000 menos que los 11.000 que se ingresaron en el Tesoro por un impuesto doctrinalmente tan secundario como son los derechos del Erario sobre la administración de loterías.

Ciertamente se ha ido avanzando mucho desde la reforma de Fernández Ordoñez de 1977. Pero, según el Instituto de Estudios Fiscales, todavía en torno al 50% de las rentas que se generan en España eluden no sólo la tributación sino la mera declaración. En 1994 el mismo Instituto evaluó este fraude en una magnitud equivalente al 5,5% del PIB, lo que para 1997 significa más de cuatro billones de pesetas. Es decir, que el rendimiento del impuesto, sin fraude, podría ser prácticamente el doble de lo que es actualmente.

Esto implica, efectivamente y en la práctica, una gran injusticia teniendo en cuenta, por llamarlo de alguna manera, la desigualdad de oportunidades ante el fraude por parte de los diferentes tipos de renta. Queremos decir que hay rentas fácilmente defraudables en el IRPF, como son las rentas empresariales y de profesionales, y otras que no se pueden defraudar en ese impuesto como son las

rentas del trabajo por cuenta ajena, las rentas salariales de la empresa privada y de las administraciones públicas. Respecto de esas últimas la empresa privada y las administraciones públicas hacen de recaudadores para la Hacienda Pública, las retienen a cuenta del IRPF, sin posibilidad de defraudación.

El sorprendente resultado de ello, y del bajo nivel de conciencia fiscal existente todavía en la sociedad española, es que el 80% de los ingresos públicos por IRPF procedan de las rentas salariales (sueldos y salarios).

He aquí un fenómeno fundamental en nuestra panorámica tributaria. Un fenómeno de grave injusticia en la distribución de la carga. Estimaríamos que su eliminación sería la mejor progresividad deseable.

¿Qué prevé el proyecto de ley en este sentido? Prevé, en primer lugar, que la simplificación que aporta la reforma del IRPF pueda conducir a una optimización del aparato burocrático de la Agencia Tributaria: menos funcionarios dedicados a la gestión del impuesto, más funcionarios liberados para la lucha contra el fraude. El ahorro en la gestión se valora en 40.000 millones de pesetas.

Prevé, en segundo término, que esa misma simplificación facilite más declaraciones y también más tributación.

¿Menores ingresos?

El Gobierno anticipa que la nueva reforma tendrá un coste neto de entre 550.000 y 600.000 millones de pesetas. Pero Hacienda sostiene que el aumento de ingresos como consecuencia del mayor crecimiento económico, el aumento del empleo y la reducción del fraude, compensará con creces esa rebaja de los ingresos públicos.

Para 1998 se prevé un incremento del PIB del 3,7%, lo que supone un incremento de 2,6 billones de pesetas. Aplicando a estos 2,6 billones la nueva tarifa media del IRPF, un 11%, los ingresos impositivos por este concepto serían de unos 285.000 millones al año. Pero considerando que hay rentas exentas podemos estimar el incremento de la recaudación por IRPF a partir del año 2000 en unos 200.000 millones de pesetas. Es decir que el mero crecimiento económico a los ritmos actuales rebajaría a la mitad aquel coste neto previsto de 400.000 millones.

Pero ¿podemos confiar en un crecimiento sostenido? Ahí están, para dudarlos, las crisis actuales del Sureste asiático y de Japón. De todas maneras hay

ejemplos contrarios: Estados Unidos viene creciendo fuerte ininterrumpidamente desde hace más de doce años, en Irlanda sucede algo parecido e incluso más brillante. En los 29 países de la OCDE y más en concreto en la Unión Europea (UE), superada la fase depresiva del ciclo, 1991–1994, asistimos a una fase de crecimiento sostenido. La crisis del Sureste asiático está afectando menos de lo previsto a las economías occidentales, y Japón parece que ha comenzado a poner todos los medios para salir con eficacia y rapidez del actual episodio recesivo.

Se ha asumido, sin duda, un riesgo y es natural que la oposición ataque por este flanco: «se está poniendo en peligro –dicen– el Estado del Bienestar». Creemos, de todas formas, que es un riesgo razonable. Deseamos que se acierte, como se acertó con creces en 1997 cuando se presupuestó para ese ejercicio un déficit público de «sólo» el 3% del PIB.

En cuanto al crecimiento del empleo, se programa para este año y los tres próximos una creación de algo más de mil empleos netos diarios. No es una predicción descabellada, puesto que en 1997 se crearon 370.000 empleos netos y, según los datos del primer trimestre de 1998, vamos camino de repetir la cifra en este ejercicio económico.

El aumento del empleo, se razona, ahorrará gasto público en seguros y subsidios de desempleo. Se razona bien, a nuestro juicio, supuesto el mantenimiento de la situación actual. Pero creemos, y lo creen los sindicatos, que la situación actual debe cambiar. En 1988, efectivamente, los seguros y subsidios de desempleo cubrían al 68,7% de los parados según cifras oficiales. Hoy esa cobertura alcanza a menos del 50% de los desempleados. He aquí, pues, una asignatura pendiente que tampoco ha sido aprobada –no era su lugar– en el nuevo Plan de Acción por el Empleo. Una asignatura pendiente que negociar, como parece ser la intención del Gobierno, con los agentes sociales. Por lo tanto, puestas las cosas en su sitio, no parece haya significativo margen de ahorro, por este capítulo, de gasto público.

Con ello reiteramos que la lucha principal ha de ser, en nuestra opinión, contra el fraude. Aquellos 600.000 millones de minoración de ingresos suponen, en efecto, sólo el 15% del fraude, estimado en el IRPF en más de 4 billones de pesetas.

Rebaja de la presión fiscal

Es, sin duda, una buena noticia para todos la rebaja generalizada de la presión fiscal en el IRPF. Y una potentísima arma electoral, a juzgar por lo que ha ido sucediendo en otros muchos países democráticos industriales con mayor experiencia democrática que nosotros. Por eso no es nada sorpresiva, aunque no hubiera otros argumentos, la reacción opositora del PSOE y de otros partidos que no apoyan habitualmente al Gobierno. Pero ahí queda esa rebaja media del 11% para todos los contribuyentes por IRPF.

Mirando exclusivamente a las tarifas, se arguye que la reforma beneficia más a los más ricos. Pero creemos que se trata de una afirmación bastante demagógica. Hacer la cuenta de lo que le va a suponer la rebaja del actual 56% al proyectado 48% a una renta de más de 11 millones, y lo que le supone de rebaja del 20% al 18% a las rentas más bajas no sirve sino para concluir una verdad de Perogrullo: linealmente, los contribuyentes con más ingresos van a ahorrarse una cantidad absoluta en pesetas mayor que los que tienen menor renta. Algún periódico (EL PAIS, 8-4-98) argumenta opositoramente —está en su derecho— de esta manera. Pero me parece que no se podrá encontrar ningún país sensato que haya pretendido nunca la así sugerida progresividad.

Ni siquiera es del todo correcto para comparar en términos relativos acudir a que la tarifa marginal más alta baja ocho puntos (del 56% al 48%) mientras que la tarifa mínima baja dos (del 20% al 18%). Lo verdaderamente pertinente en términos relativos es decir que la tarifa marginal más alta baja el 14,3% mientras que la tarifa mínima lo hace en un 10%.

«¡Regresividad!», gritarán los adversarios. Es verdad; pero conviene matizar y completar este dato con las siguientes observaciones:

Primera. Ha habido buenas razones de homologación fiscal con nuestro entorno dentro de la Unión Europea, para mantener nuestro tipo marginal máximo por debajo y en el entorno del 50%.

Segunda. Parece haber hecho fuerza en el Gobierno la reciente sentencia del Tribunal Constitucional alemán, según la cual no es razonable que el sector público participe en las rentas adicionales generadas por cada individuo en mayor proporción, incluso, que el propio sujeto que con su esfuerzo y riesgo las genera. Ello significa que, de acuerdo con tal postura, el tipo marginal máximo del IRPF no debe superar en ningún caso un tipo del 50%, algo, por cierto, en

lo que estaba de acuerdo el anterior Gobierno , pero que no llevó a efecto el ministerio de Carlos Solchaga por el cambio de la fase del ciclo, hacia la recesión, y el consiguiente temor a una minoración de ingresos.

Tercera. Las desgravaciones introducidas por mínimo vital de los individuos y de las familias, se hacen, éstas sí, en términos absolutos, independientemente de que se trate de sujetos impositivos ricos o pobres. Y está claro que un mínimo vital exento, p.ej. de 1.500.000 pesetas para una familia formada por el matrimonio y dos hijos, supone un porcentaje de desgravación o mejor, de liberación del impuesto mucho mayor para las rentas más pobres que para las rentas más opulentas. He aquí un elemento de progresividad que puede compensar de sobra la citada regresividad arriba aludida.

Cuarta. Al mínimo exento general se han añadido, muy razonablemente desde el punto de vista de la justicia, exenciones especiales para las rentas salariales. La reforma les favorece para que la muy excesiva proporción en que ahora contribuyen no se vea aumentada año tras año, como hasta ahora. Para lograr este objetivo se ha previsto un primer tramo de salario exento que puede llegar al medio millón de pesetas para los contribuyentes con rendimientos de trabajo inferiores a 1.350.000 pesetas y, en todo caso, una reducción de 375.000 pesetas. He ahí otro elemento de justicia y, en sí mismo, de progresividad dentro del propio mundo del trabajo por cuenta ajena.

Quinta. El IRPF, en cualquier caso, mantiene la progresividad ya que, como queda dicho, se abre una horquilla de tipos que va desde el mínimo, 18%, al máximo, 48%, según niveles de renta. Es conveniente recordar que, en la nueva reforma, estos cambios en las tarifas afectan sólo a los ingresos estatales, no al tramo autonómico del IRPF. A las Autonomías se les transfirió el 30% del IRPF. Su status quo permanecerá con la reforma: unos tipos marginales que se mueven entre el 3% y el 8,40% según niveles de renta.

Simplificación

Es uno de los objetivos de la reforma del IRPF: su simplificación. Para llegar a ella se acude a un nuevo concepto, el de «renta discrecional». El Tribunal Constitucional alemán, que tanta autoridad parece ejercer en el actual Gobierno, ha acuñado el concepto de «renta existencial», estableciéndose un mínimo familiar y personal, y dividiéndose la base imponible del impuesto entre renta

discrecional y no discrecional. La idea es que tribute sólo la «renta discrecional», que es la que queda disponible después de haber restado de la renta total el mínimo vital necesario para una subsistencia digna en relación con el nivel medio de vida del país.

Consecuencia de esta feliz y razonable idea es que van a quedar exentos de la misma obligación de declarar 5 millones de contribuyentes, algo más de la tercera parte del colectivo global de contribuyentes por el IRPF. Se ha quitado, por lo tanto, esta carga a 5 millones de españoles, lo cual indica ciertamente una prestación pública positiva, implica progresividad y, además, se ha liberado de montañas de papel innecesario a los funcionarios de la Agencia Tributaria. Esto último como veíamos es muy interesante, incluso desde el punto de vista de la intensificación de la lucha contra el fraude.

Todo ello es posible no sólo como consecuencia automática de los mínimos vitales aludidos, sino también por la bajada, que la reforma establece, de las retenciones a cuenta tanto de las rentas de trabajo como de las rentas de capital. Hasta ahora muchas declaraciones se realizaban por trabajadores y ahorradores simplemente porque se les había retenido ingresos, a cuenta del IRPF. Se sentían muy estimulados a hacer la declaración sencillamente para que la Hacienda les devolviera lo que se les había retenido de más, es decir, cuando esperaban o resultaba una declaración negativa. ¿Para qué este viaje de ida y vuelta? ¿Para lograr que la Hacienda Pública dispusiera de más caja gratis durante el tiempo –varios meses– que mediaba entre la retención excesiva y la devolución? Con la nueva reforma la Hacienda renuncia a buena parte de este crédito gratis por parte de los contribuyentes. Mediante la caída de las retenciones Hacienda logra dos objetivos: el primero, la señalada disminución para todos del papeleo; el segundo, que el público disponga de más dinero en mano lo que puede ser útil para estimular el consumo; el estímulo del consumo puede ser un acicate para el desarrollo; el desarrollo no inflacionario puede crear más empleo y generar a la postre mayores ingresos para la propia Hacienda Pública.

Vivienda

A partir de 1999 –y, en consecuencia, en la declaración que se hará en el año 2000–, el contribuyente dejará de pagar por su primera vivienda, lo contrario de

lo que sucede ahora, ya que en el actual impuesto se incluye como renta presunta o imputada del ejercicio el 2% (o el 1,1% según los casos) del valor catastral del inmueble.

En el nuevo IRPF, entre el 15 y el 25% de todos los pagos por compra de vivienda (amortización e intereses) se deducirán de la cuota íntegra. El límite del pago anual por el préstamo hipotecario (intereses y principal) sobre el que se aplicarán las deducciones será de 1,5 millones de pesetas.

Durante los dos primeros años, el contribuyente podrá deducir en la cuota del impuesto un 25% de las primeras 750.000 pesetas que paga al año en concepto de capital e intereses por su préstamo hipotecario, y otro 15% por otras 750.000 pesetas adicionales. Desde el tercer año, la deducción será del 20% para las primeras 750.000 pesetas y del 15% para otras 750.000 .

La vivienda no habitual (segunda residencia) pagará según un porcentaje del valor catastral que se fijará cada año en la ley presupuestaria.

La reforma mantiene la actual deducción de las cuentas ahorro-vivienda. Elimina la deducción por alquiler, pues la cuantía correspondiente se considera integrada en el mínimo vital.

La reforma establece un nuevo mecanismo de garantía que compense a quienes salgan perjudicados con el nuevo sistema de deducciones por compra de vivienda respecto al que se aplican ahora, y que se limitará a las viviendas compradas antes del 30 de abril de este año.

Esta situación respecto a determinados sujetos puede ser más ventajosa que la situación actual ya que se elimina, como se ve, la renta presunta por vivienda habitual. Por otra parte, se establece la señalada cláusula de salvaguardia.

Rentas de capital

El tratamiento del ahorro en el nuevo IRPF es, en síntesis, como sigue:

1. Activos financieros

Tanto los de rendimiento implícito (revalorización), como los de rendimiento explícito (por transmisión o venta y por cobro de cupón) son considerados como capital mobiliario, sujetos a retención. Hasta ahora el rendimiento por transmisión no estaba sujeto a retención. Se aprieta, por lo tanto, una vuelta la tuerca.

2. Fondos de inversión

A más de dos años tributan al 20%. Desaparece el actual coeficiente para corregir la inflación. Aumenta, pues, la presión fiscal por este concepto.

3. Otras plusvalías

Tributan al 20% las generadas en más de dos años. Desaparece la actual exención de las 200.000 primeras pesetas. Desaparece, salvo para los inmuebles, el actual coeficiente para corregir la inflación. Al contrario de lo que sucede ahora, estarán sujetas a tributación las plusvalías generadas por transmisiones inferiores a medio millón de pesetas. De nuevo aquí se intensifican los deberes fiscales.

4. Seguros de vida y jubilación

Son considerados como rendimiento del capital mobiliario, desaparece la exención que existía hasta ahora de las primeras 200.000 pesetas. Los rendimientos derivados de prestaciones de jubilación de contratos de seguro de vida, percibidos en forma de capital, correspondientes a primas satisfechas con más de ocho años de antelación a la fecha en que se perciba la prestación, se reducirán en un 70%. Los correspondientes a primas satisfechas con más de cinco años de antelación y menos de ocho, se reducirán en un 60%. Los que correspondan a primas satisfechas con más de dos años de antelación y menos cinco, se reducirán en el 30%. Desaparece la actual deducción en la cuota del 10% por primas pagadas. Se combinan aquí, equilibradamente, por lo tanto, una mayor presión con el conveniente estímulo a los seguros de vida y de jubilación a largo plazo.

5. Cuentas a plazo

Retención fiscal del 25%, como hasta ahora. Desaparece la reducción general, existente hasta ahora, de 29.000 pesetas.

Creemos, pues, que no se puede afirmar, como se ha hecho, un tanto demagógicamente, a nuestro juicio, que la nueva reforma favorece a las rentas del capital en contra de las rentas de trabajo. Lo que sucede es que no está mal, para los intereses generales de la sociedad, estimular tanto el ahorro a largo plazo como la inversión en seguros de vida y jubilación (fondos de pensiones). Los beneficios de las empresas ya tributan el 35% por el Impuesto de Sociedades.

Conclusión

El secretario de estado de Economía, Cristóbal Montoro, diría que la rebaja del impuesto «hace innecesario que, en la negociación colectiva, se recupere poder adquisitivo». Ciertamente la rebaja es un argumento más a favor de la moderación salarial, pero creemos sería neutralizador y cicatero el intento de quitar a los trabajadores con la mano de los salarios lo que parece se les quiere otorgar con la mano de la fiscalidad.

En conjunto, por lo tanto, una reforma equilibrada, también desde el punto de vista de la equidad.