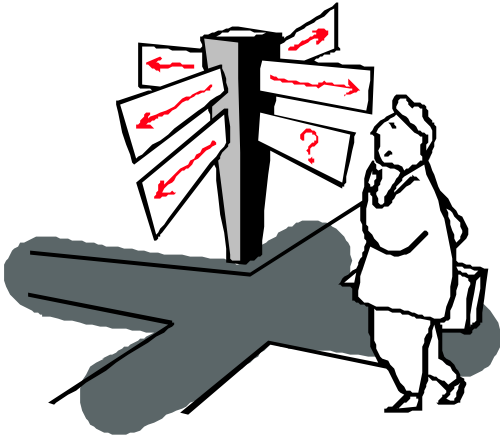


Resultados de la reforma del IRPF (1999) y perspectivas de futuro



marzo de 2002

Elaboración:

Miguel Angel García Díaz
Gabinete Técnico Confederal de CC.OO.

Indice

1.	Introducción	5
2.	La presión fiscal comparada con otros países del mundo.....	9
3.	Evolución de la presión fiscal en España y estructura de la misma.	15
4.	Estructura del IRPF tras la reforma de 1999	19
4.1.	Cálculo de la base imponible	19
4.2.	Tarifa del impuesto.....	25
4.3.	Tratamiento de las plusvalías y rentas del capital mobiliario	27
4.4.	Cumplimentación del impuesto.....	28
5.	Grado de cumplimiento de los objetivos de la reforma.....	33
5.1.	Objetivo de eficiencia económica	33
	Efectos sobre el crecimiento económico e inflación	33
	Efectos sobre la tasa de ahorro.....	35
	Efectos sobre el empleo y distribución de renta	37
	Efectos sobre la suficiencia y estructura del sistema tributario	39
5.2.	Objetivo de equidad	42
5.3.	Objetivo de simplificar	57
6.	Algunas conclusiones	69

1. Introducción

La política fiscal agrupa el conjunto de decisiones relacionadas con el gasto público de las distintas Administraciones Públicas y los sistemas tributarios necesarios para obtener los ingresos necesarios para su puesta en práctica. La posibilidad de fijar diferentes políticas fiscales incide de manera directa en el modelo socioeconómico vigente en los estados modernos. Las diferencias entre las distintas opciones se aprecian especialmente en la presencia de la iniciativa pública en una amplia relación de decisiones económicas y en el acceso de la población de forma generalizada y gratuita o, en su defecto a menor precio al de mercado, a bienes y servicios de carácter colectivo aunque disfrutados de manera individual.

La iniciativa pública puede facilitar mediante sus inversiones más y mejores infraestructuras físicas y humanas para afrontar en mejores condiciones los procesos productivos. De igual forma, esta iniciativa permite a los ciudadanos disfrutar de una serie de bienes básicos sin estar obligados a pagar el precio marcado por el mercado. Estos bienes y servicios constituyen una importante renta en especie para casi todos los ciudadanos con un significativo efecto redistributivo en términos de renta, en especial para las personas sin posibilidad de acceder a las prestaciones a los precios marcados por la iniciativa privada. El grado de redistribución de riqueza conseguido mediante las políticas de gasto público, se potencia o reduce con el patrón de ingresos utilizado, al marcar en última instancia el esfuerzo exigido a los ciudadanos de acuerdo con su nivel de renta y circunstancias familiares.

Algunas teorías fiscales anteponen el objetivo de crecimiento económico a cualquier otro. A menudo, sus defensores enfrentan la consecución de este objetivo con el de lograr una distribución más justa de la riqueza entre la población. Desde su criterio, el papel de la iniciativa pública supone la principal restricción para mejorar las tasas de crecimiento, por lo que rechazan las políticas tributarias en general y, en particular, las basadas en el nivel de renta, tildándolas normalmente de excesivas.

Bajo la justificación de lograr mayores crecimientos del PIB atribuyen a la tributación un papel secundario, asignándole como función principal la búsqueda de la neutralidad en sus actuaciones. Una aseveración conceptualmente frágil, ya que como demuestra la experiencia, cuando se trata de medidas afectas a la distribución de la riqueza, cualquier calificativo puede ser utilizado excepto el de neutralidad. Muestra de esta afirmación son los esfuerzos dirigidos desde todos los sectores para influir en la definición de las políticas fiscales.

Otra cuestión bien distinta, es la pretensión de conseguir con la política tributaria una cierta neutralidad en algunas de las decisiones, como puede ser el destino del ahorro de los ciudadanos.

La máxima simplificación de esta idea contraria a los sistemas tributarios es *la curva de Laffer*, dicen que inicialmente plasmada en la servilleta de un restaurante. En la misma, se contraponen tributación directa con eficiencia económica, hasta el punto de relacionar la rebaja de los impuestos sobre la renta con el automático aumento del PIB en un territorio dado. Su teoría, además atribuye una relación inmediata a la rebaja de los impuestos sobre la renta con el ahorro y la inversión productiva.

La aparición de este tipo de teorías dentro de la Hacienda Pública ha desplazado algunos de los conceptos ortodoxos manejados durante largo tiempo, en algunos ocasiones sin estar acompañadas de una demostración empírica solvente. Este proceso ha sucedido con la tributación de las rentas del capital. La doctrina moderna ha trasladado el debate desde la forma de tributar de los rendimientos del capital hacia como incentivar el ahorro para generar una mayor inversión. El resultado ha sido una carrera competitiva para desfiscalizar este tipo de rentas al amparo de no perder inversiones por un desplazamiento de las mismas hacia aquellos lugares con mejor tratamiento tributario. De continuar el actual proceso, la armonización se logrará en una tributación de este tipo de rendimientos cercana a cero, mientras los ingresos por trabajo dependiente asumen todas las obligaciones fiscales.

La libre circulación de capitales a nivel mundial contiene elementos positivos, al permitir la posibilidad de dinamizar la actividad productiva en territorios sin posibilidades autónomas para conseguirlo. Pero este hecho, no marca como obligación la no tributación de sus rendimientos con carácter general. Por lo menos, no debe asumirse como obligado dentro de zonas autónomas con suficiente dimensión como es la Unión Europea.

En las sociedades más desarrolladas se mantiene un elevado nivel de empleo junto a procesos productivos apoyados en el valor añadido de los bienes y servicios. No obstante, en esas sociedades hay diferencias apreciables, especialmente en la capacidad de acceder a los más altos niveles de calidad de vida por todos sus componentes. Pero a pesar de estas diferencias, las sociedades más avanzadas, además de su capacidad de crear más riqueza, comparten también como característica disponer de un sistema tributario amplio, solvente y estable.

Disponer de sistemas tributarios legitimados socialmente, con un volumen adecuado a las necesidades de los ciudadanos, es un elemento

imprescindible para utilizar la iniciativa pública como elemento regulador y corrector de unas relaciones económicas basadas en el libre mercado que si bien componen el mejor método conocido de funcionamiento del proceso productivo genera desigualdades en la distribución de la riqueza a nivel personal y territorial.

Es complicado contestar a la pregunta sobre cuál es el volumen de recaudación y las características de un modelo tributario para no cercenar la actividad económica. La experiencia reciente ha demostrado las desventajas de sistemas donde la presencia del sector público era desmesurada. Pero entre los extremos hay bastantes puntos de equilibrio, siendo necesario estructurarlos en las diferentes situaciones. Con independencia de esta reflexión, la sociedad, de forma directa a través de los ciudadanos o a través de sus representantes, deberían obligar a los defensores de cualquier opción a fundamentar muy sólidamente sus propuestas. De otra forma, se puede confundir la necesidad de dar respuestas a las continuas modificaciones en las relaciones sociales y económicas, con el manejo de términos acuñados al abrigo de modas, en más ocasiones de las deseables alentadas y apoyadas por grupos no mayoritarios pero con gran influencia para crear *opinión pública*.

Algunas crisis recientes, como la de Méjico o Argentina demuestran la decisiva influencia de no disponer de sistemas tributarios solventes. Sin duda la corrupción en un marco de deficiente organización social han tenido un papel determinante, pero en paralelo, la insuficiencia y falta de equidad de sus sistemas tributarios apuntan también como elementos básicos para explicarlas. La reiterada apuesta por sistemas tributarios muy reducidos lastrados adicionalmente con un patrón distributivo muy injusto, han impedido al mecanismo regulador, la iniciativa pública, cumplir con las funciones de crear más y mejores infraestructuras, junto a facilitar prestaciones sociales mínimas que limitarán el sufrimiento de los menos desfavorecidos, a la vez que sirvieran para estabilizar la demanda interna en los momentos más delicados del ciclo económico. De haber dispuesto de este mecanismo, no sólo estos países sino otros muchos, las crisis serían menos profundas y la salida un poco menos difícil y costosa. No se puede decir en estos casos que la excesiva presión fiscal haya cercenado la actividad económica, más bien, su ausencia ha impedido afrontar los problemas de estos países, incluido el pago de los intereses de la deuda con terceros.

La Unión Europea constituye uno de los bloques económicos más potentes del mundo, pero además sus ciudadanos disfrutan de manera generalizada de un elevado nivel de vida, aunque persistan problemas a los que se debe encontrar solución. El estado del Bienestar en un seña de identidad de la Unión Europea y su sistema tributario uno de sus

instrumentos claves para mantener y mejorar la cohesión económica y social. La continua mejora en la creación de riqueza en estos países durante las últimas décadas demuestran, no sólo la plena compatibilidad entre equidad y eficiencia, sino incluso la influencia positiva sobre el crecimiento económico de disponer de una sociedad más cohesionada.

A partir de este concepto básico, como en todos los ámbitos de la política es necesario ajustar los instrumentos a cada época. De esta forma, siendo conscientes de la importancia para toda sociedad de crear riqueza, los sistemas tributarios deben ser respetuosos con el principio de eficiencia económica, pero sin renunciar a su objetivo de redistribución de la riqueza entre los ciudadanos, procurando mejorar la calidad de vida del mayor número de personas.

La importancia de la política fiscal es determinante en el modelo de sociedad a construir. Se puede afirmar que en las sociedades avanzadas constituye una de las principales diferencias entre las opciones políticas conservadoras y progresistas.

A la espera de un necesario avance en la unidad política en la Unión Europea acompañado de traspasos de soberanía en más materias, en el actual contexto comunitario donde se ha producido recientemente el traspaso de la política monetaria al ámbito de decisión supranacional, la importancia de la política fiscal se ha reforzado en el ámbito nacional.

El presente documento trata de analizar la incidencia de la última reforma del IRPF puesta en práctica desde 1999. Este impuesto tiene un protagonismo especial al girar sobre el nivel de renta, con lo que tiene de posibilidad de medir el esfuerzo exigido según las posibilidades de cada contribuyente, y además contar con la posibilidad de aplicarlo de forma generalizada, con lo que implica de capacidad en la recaudación para el erario público. Sin embargo, a pesar de su importancia no es correcto realizar un análisis aislado del mismo olvidando el resto de los tributos. **Las aseveraciones utilizadas en algunas ocasiones por algunos políticos limitando los impuestos al IRPF son un engaño. Para conocer y medir la relación de los ciudadanos con los impuestos es preciso analizar el conjunto del sistema tributario. Pero además, para valorar la política fiscal, los ciudadanos deben incluir en su análisis las políticas de gasto público realizadas. No siempre pagar menos impuestos en términos agregados es la mejor solución a los problemas de la mayoría de la población.**

2. La presión fiscal comparada con otros países del mundo.

El total de impuestos y cotizaciones sociales recaudados durante el año 2000 en los países de la Unión Europea fue en media equivalente al 42,5% del PIB, un porcentaje superior al de Japón (27,6% del PIB) y Estados Unidos (29% del PIB).

La diferencia entre Estados Unidos y la Unión Europea en materia de impuestos y exacciones fiscales se concreta en los segmentos de imposición indirecta (-7 puntos del PIB) y cotizaciones sociales (-7,3 puntos). En sentido contrario, el ratio de ingresos obtenidos mediante la imposición sobre la renta medidos en relación al PIB es superior en Estados Unidos (+1 punto del PIB) que en la media de los países comunitarios.

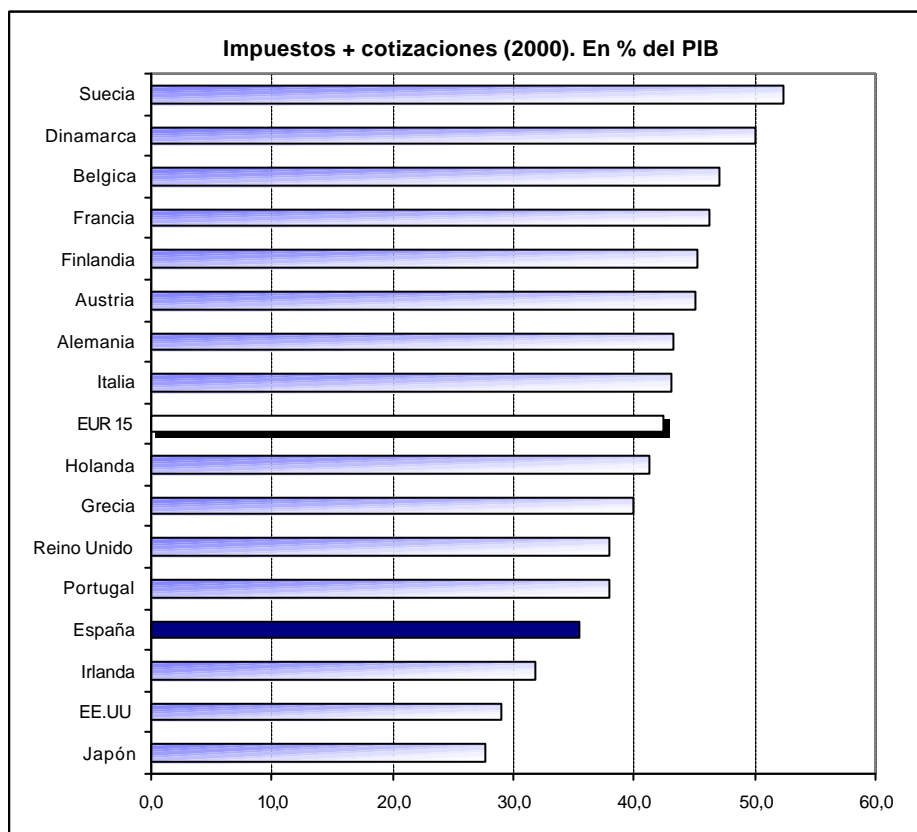
La distancia en cotizaciones sociales está explicada por el sistema de asistencia sanitaria norteamericano, prácticamente en su totalidad de carácter privado, con la excepción del *Medicare* y el *Medicaid* de calidad escasa y dirigidos a determinados colectivos de la población. La ausencia de un servicio público sanitario universal obliga a los ciudadanos norteamericanos a destinar a su cobertura de media una cuarta parte de su salario o, en su defecto, limitar la prestación a una atención muy básica. Una aportación del salario muy elevada¹ que disminuye significativamente su renta disponible para afrontar el resto de necesidades. En sentido contrario, cabe resaltar la importancia social que cumple el sistema público de pensiones en este país, destino único de las cotizaciones sociales, no sólo por dar cobertura a un porcentaje muy importante del total de trabajadores sino por ser la renta principal de la mayoría de los jubilados.

Concentrando la atención en la evolución de la presión fiscal en los países de la Unión Europea durante la última década (1991-2000) se comprueba un ligero crecimiento de la misma por valor de 0,7 puntos del PIB (del 41,8% al 42,5%). El crecimiento en relación a la riqueza aumenta hasta más de nueve puntos del PIB si la comparación se amplía a las tres últimas décadas (1970-2000).

¹ Una buena cobertura sanitaria para una familia de cuatro personas cuesta 750 dólares al mes (852 euros al mes \approx 141.800 ptas).

Ingresos sistema tributario y cotizaciones sociales				
Año 2000	<i>Imptos</i>	<i>Imptos</i>	<i>Cuotas</i>	
En % PIB	<i>indirectos</i>	<i>directos</i>	<i>sociales</i>	Total
Belgica	13,5	17,2	16,3	47,0
Dinamarca	17,3	29,5	3,3	50,1
Alemania	12,4	12,2	18,6	43,2
Grecia	15,3	10,8	13,9	40,0
España	12,1	10,2	13,1	35,4
Francia	15,6	12,2	18,4	46,2
Irlanda	13,1	13,3	5,4	31,8
Italia	15,2	15,2	12,7	43,1
Holanda	12,3	11,9	17,0	41,2
Austria	15,0	13,1	16,9	45,0
Portugal	15,2	10,7	12,1	38,0
Finlandia	13,6	19,1	12,5	45,2
Suecia	15,1	21,3	16,0	52,4
Reino Unido	14,0	16,5	7,5	38,0
EUR 15	14,0	14,1	14,4	42,5
EE.UU	6,8	15,1	7,1	29,0
Japón	8,8	7,3	11,5	27,6

Fuente Economie Europeenne 2000 Review.



En el último año con estadísticas fiables disponibles (2000), el total de impuestos y cotizaciones sociales era en media del 42,5% del PIB. De este total, las cotizaciones sociales eran la fuente de recaudación más importante (14,4 puntos del PIB), seguido de un porcentaje muy similar de imposición directa e indirecta (14,1 y 14% del PIB respectivamente).

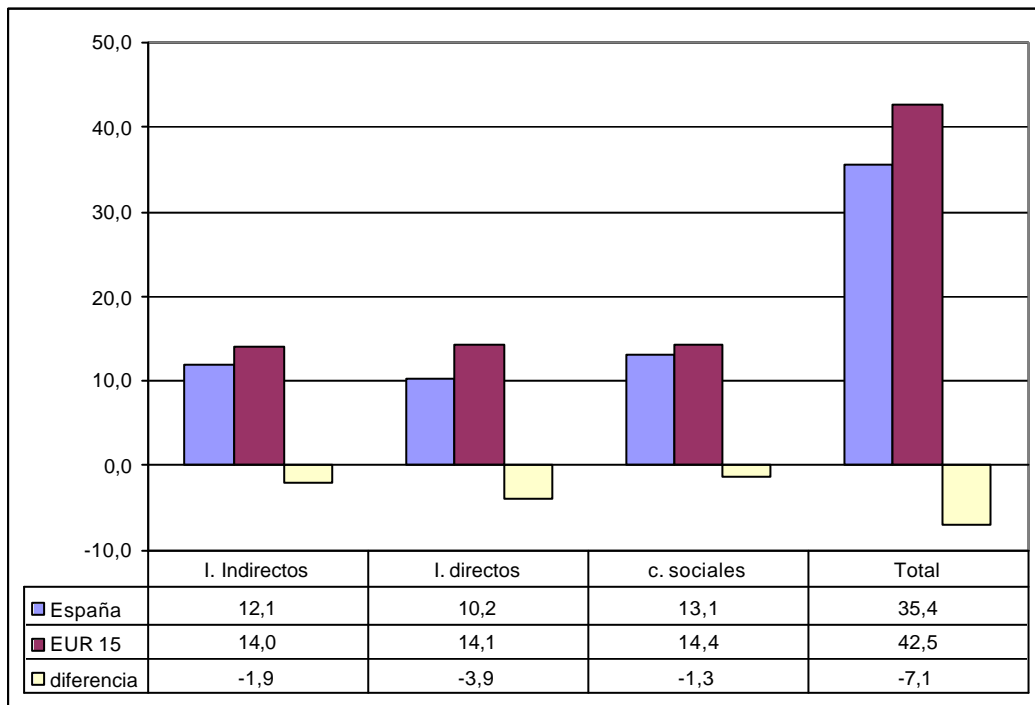
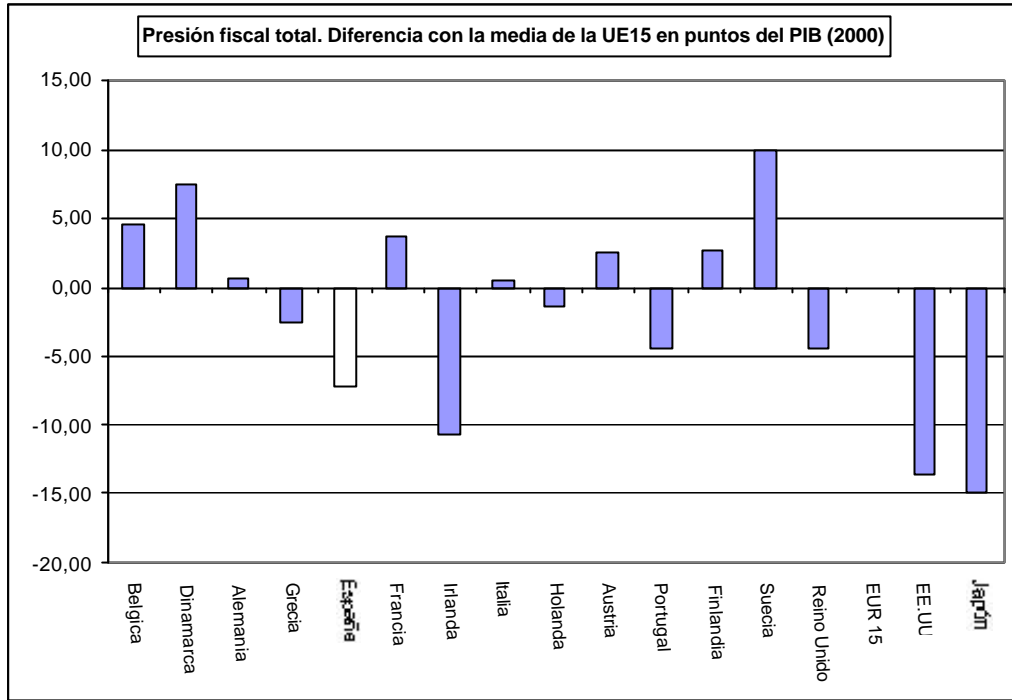
No obstante, estas medias de ingresos por impuestos y cotizaciones sociales esconden diferencias muy abultadas entre países. En términos agregados, el margen oscila desde el 31,8% del PIB en Irlanda hasta el 52,5% en Suecia, más de veinte puntos de riqueza anual de diferencia. Los países de mayor dimensión territorial y superior capacidad económica muestran una presión fiscal por encima de la media (Alemania: 43,2%, Francia: 46,2%, Italia: 43,1%) con la excepción de Gran Bretaña (38% del PIB).

Los sistemas tributarios de Irlanda (31,8%), España (35,4%), Portugal y Reino Unido (38%) son los menos exigentes con sus ciudadanos, aunque en contrapartida también son los que tienen inferiores prestaciones económicas y sociales de carácter público.

La causa en el caso irlandés estriba en la reducida presencia de las cotizaciones sociales en el total de ingresos (5,4% del PIB), no compensadas con otras fuentes de recaudación. Esta ausencia de ingresos conlleva menor cobertura o la adopción de sistemas de protección social privados, sobre todo, de pensiones contributivas por jubilación.

Las diferencias son mayores en la composición de los ingresos en los distintos países. Los patrones distributivos son muy diferentes. Dinamarca se apoya casi exclusivamente en los impuestos (solo 3,3% del PIB en cuotas sociales) con fuerte protagonismo de los de base imponible sobre la renta (29,5% del PIB frente a 17,3% de los del consumo), mientras que Francia, aunque obtiene más ingresos de los impuestos tomados en su conjunto (27,8% del PIB) con mayor incidencia de la imposición sobre el consumo (15,6% del PIB frente a 12,2% de la renta), la principal fuente de ingresos en términos desagregados son las cuotas sociales (18,4% del PIB).

Una de las causas de estas diferencias, no la única, es la condición contributiva o universal de las prestaciones sociales. La condición contributiva de la sanidad en Francia es el origen del excesivo peso de las cuotas sociales dentro de los costes laborales en ese país.



España pertenece a la Unión Europea desde 1986 como miembro de pleno derecho. Desde esta fecha se ha profundizado en un proceso de integración económica con los países miembros, hasta mantener en la actualidad con estos países más del setenta por ciento del total de los intercambios comerciales (exportaciones e importaciones). Por este motivo, siendo importante lograr ventajas competitivas con otros países del mundo para poder ampliar la cuota de mercado, las comparaciones con los países de la Unión Europea se han convertido en fundamentales en todos los aspectos.

A la espera de mejorar el valor añadido de los productos, los costes laborales e impuestos siguen siendo factores básicos de influencia para vender bienes y servicios españoles en el área comunitaria. Las cifras muestran los importantes márgenes disponibles por la economía española en ambos campos. Los costes laborales por hora trabajada no alcanzan el 80% de los existentes en media en los países comunitarios, incluyendo el salario y el total de cotizaciones sociales. En paralelo, **la distancia en presión fiscal es también significativa al ser la española todavía inferior en más de siete puntos a la media de los países de la Unión Europea.** Así, en igualdad de condiciones la recaudación obtenida por las distintas Administraciones Públicas españolas sería superior a 42.000 millones de €uros (siete billones de pesetas anuales).

La diferencia en presión fiscal agregada con la media comunitaria es extensible a todos los componentes de la misma, aunque el mayor volumen se acumula en el segmento de imposición sobre la renta (-3,8 puntos del PIB). La distancia es algo inferior en impuestos sobre el consumo (-2,1 puntos) y cotizaciones sociales (-1,3 puntos). Esta situación, interpretada por algunos círculos de opinión de forma positiva al asociarla con una ventaja comparativa para los bienes y servicios españoles derivada de precios finales inferiores, implica la menor disposición de recursos financieros por parte del sector público para desarrollar sus políticas sociales y económicas. No es casualidad, por tanto, la coincidencia entre menor presión fiscal e inferior nivel de prestaciones en apartados básicos para medir la calidad de vida de los ciudadanos, lo que en última instancia implica menores posibilidades de redistribuir riqueza mediante la percepción de prestaciones económicas o bienes y servicios en especie.

3. Evolución de la presión fiscal en España y estructura de la misma

La presión fiscal en España es suma de las decisiones adoptadas por las distintas administraciones territoriales, si bien hasta la fecha la mayor parte de la responsabilidad se ha concentrado en la Administración Central (Impuesto sobre la Renta e Impuesto sobre Sociedades, impuestos sobre el consumo y cotizaciones sociales) y las Corporaciones Locales (Impuesto sobre bienes inmuebles, sobre circulación, sobre servicios varios y sobre Actividades Económicas). La actividad de las Comunidades Autónomas ha sido inferior por una mezcla de falta de autonomía en esta materia (Impuesto sobre el Patrimonio, Sucesiones y donaciones, Transmisiones y juego) y del poco interés por desarrollar sus competencias disponibles (IRPF en un porcentaje del 15% de la tarifa desde 1996).

A partir de 2002, la distribución de responsabilidades se desplazará algún grado hacia las haciendas autonómicas al disponer de plena capacidad normativa sobre los impuestos anteriormente bajo su gestión, haber ampliado el tramo autonómico del IRPF (33% del total) y haber extendido esta capacidad a un tramo de dos impuestos sobre el consumo (ventas minoristas sobre hidrocarburos y sobre determinados medios de transporte). Las competencias permiten a las haciendas autonómicas construir un relativo patrón distributivo propio entre impuestos directos e indirectos.

La evolución de la presión fiscal desde 1996 muestra un aumento de la misma en relación al PIB, tanto si se observan los impuestos como si se incluyen también las cotizaciones sociales. Un resultado bien distinto al anunciado por el Ministro Hacienda en rueda de prensa celebrada el 25 de noviembre de 2000: *“el gobierno ha realizado la primera reforma tributaria para BAJAR IMPUESTOS. Los españoles hemos pagado 800.000 millones menos”*².

La suma de impuestos y cotizaciones sociales ha crecido +2,1 puntos del PIB en el periodo 1996-2000 (del 33,3% al 35,4% del PIB) **como consecuencia fundamentalmente del aumento de la recaudación de los impuestos en un valor equivalente a 1,8 puntos del PIB.** Las cotizaciones sociales incrementan su presencia en tres

² (página 2 del documento entregado a los medios de comunicación).

décimas, localizada íntegramente en su componente denominado *ficticio*³.

El detalle de la evolución de la recaudación por impuestos muestra un comportamiento diferente de sus dos segmentos, hasta el punto de haber cambiado la estructura del sistema tributario español. **Los ingresos obtenidos a través de los impuestos sobre la renta han aumentado su presencia en 0,3 puntos del PIB.** El impuesto de Sociedades ha ganado en protagonismo por un valor superior a un punto del PIB gracias al fuerte impulso de los excedentes empresariales en la etapa expansiva del ciclo⁴, mientras **el resto de los impuestos directos han perdido recaudación por valor de nueve décimas del PIB, con especial concentración en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.**

Los impuestos sobre el consumo han ganado protagonismo desde 1996 por valor de 1,4 puntos del PIB (un billón cuatrocientos mil millones de pesetas de 2000 ↗ 8.400 millones de Euros). La elevación en los impuestos indirectos se reparte casi a partes iguales entre el IVA y los impuestos ligados a la producción.

En este breve intervalo de tiempo de cuatro años (1996-2000) las decisiones adoptadas por el Gobierno del Partido Popular han hecho perder a los impuestos directos el protagonismo dentro del sistema tributario (del 53,3% al 46,7% del total) provocando la superior presencia de la imposición sobre el consumo (del 46,7 al 53,3% del total de recaudación).

El argumento manejado por el Gobierno y quienes defienden el modelo tributario aplicado⁵ señalan al superior ritmo de actividad económica provocado por la reforma del IRPF como causa del aumento de la presión fiscal indirecta. Según esta concepción, la superior actividad (+0,5 décimas del PIB) y la creación de empleo (+60.000 netos) inducida por el nuevo modelo fiscal han generado más consumo y, por tanto, la recaudación asociada al mismo se ha visto incrementada.

³ Corresponde a cotizaciones sociales imputadas y representa la contrapartida de las prestaciones sociales proporcionadas directamente por los empleadores a sus asalariados o antiguos asalariados.

⁴ La aportación podía haber sido superior de no haberse aprobado en 1996 la actualización del valor de los activos en balance de forma casi gratuita.

⁵ Como muestra el artículo *Un IRPF más justo, simple y eficiente*. Manuel Lagares en el diario El Mundo. 29 de diciembre de 2000.

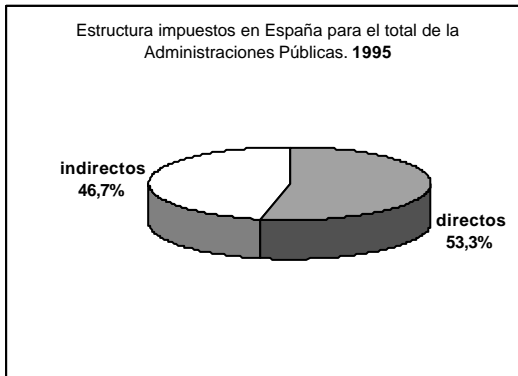
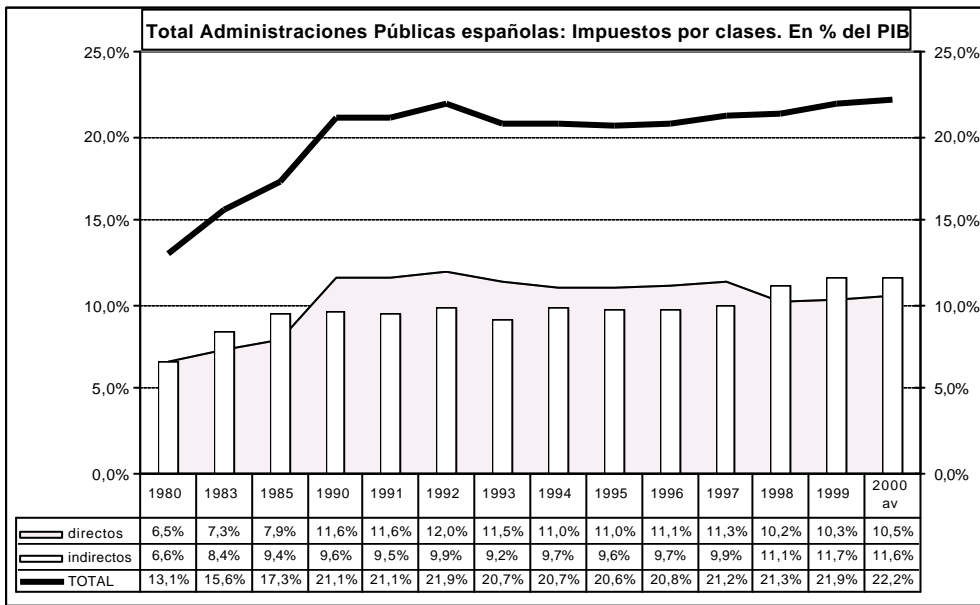
Ingresos total AA.PP. En mmpts

	Impptos directos	Impuestos indirectos				TOTAL Impptos	Cotizaciones sociales			Impptos + cuotas
		Total	IVA	ligados producción	ligados a importación		Total	Reales	ficticias	
1980	1.038,2	1.041,5		790,0	251,5	2.079,7	2.002,8	1.823,3	179,5	4.082,5
1985	2.311,5	2.751,7		2.235,4	516,3	5.063,2	3.666,0	3.354,2	311,8	8.129,2
1990	6.018,1	4.969,0	2.485,8	2.196,0	287,2	10.987,1	6.701,6	6.274,8	426,8	17.688,7
1994	7.412,0	6.568,2	3.295,1	3.242,8	30,3	13.980,2	9.438,2	8.824,3	613,9	23.418,4
1995	7.387,8	7.438,6	3.552,9	3.866,5	19,2	14.788,8	9.454,0	8.771,6	682,4	24.242,8
1996	7.929,3	7.876,9	3.837,2	4.061,0	15,0	15.806,2	10.173,8	9.445,2	728,6	25.980,0
1997	8.599,7	8.619,5	4.187,0	4.456,0	19,4	17.219,2	10.772,6	10.027,3	745,3	27.991,8
1998	8.940,7	9.756,8	4.592,4	5.140,0	20,7	18.697,5	11.439,8	10.663,7	776,1	30.137,3
1999	9.614,0	10.921,3	5.411,4	5.486,0	22,9	20.535,3	12.281,5	11.478,1	803,4	32.816,8
2000 av	10.603,0	11.742,0				22.345,0	13.473,9	12.607,0	866,9	35.818,9

Ingresos AA.PP. En relación al PIB

	Impptos directos	Impuestos indirectos				TOTAL Impptos	Cotizaciones sociales			Impptos + cuotas
		Total	IVA	ligados producción	ligados a importación		Total	Reales	ficticias	
1980	6,55%	6,57%	0,00%	4,98%	1,59%	13,11%	12,63%	11,49%	1,13%	25,74%
1985	7,91%	9,42%	0,00%	7,65%	1,77%	17,33%	12,55%	11,48%	1,07%	29,87%
1990	11,58%	9,56%	4,78%	4,22%	0,55%	21,14%	12,89%	12,07%	0,82%	34,03%
1995	10,14%	10,16%	4,88%	4,72%	0,03%	20,30%	12,98%	12,04%	0,94%	33,28%
1996	10,27%	10,20%	4,97%	4,73%	0,02%	20,46%	13,17%	12,23%	0,94%	33,63%
1997	10,48%	10,50%	5,10%	4,85%	0,02%	20,98%	13,13%	12,22%	0,91%	34,11%
1998	10,21%	11,14%	5,25%	5,80%	0,02%	21,36%	13,07%	12,18%	0,89%	34,42%
1999	10,22%	11,61%	5,75%	5,83%	0,02%	21,83%	13,05%	12,20%	0,85%	34,88%
2000 av	10,47%	11,59%				22,06%	13,30%			35,36%

Fuente Ministerio de Hacienda



Como se expondrá en un capítulo posterior, hay dudas razonables para cuestionar la relación directa entre reforma del IRPF y crecimiento económico o con la creación de empleo. De igual forma, hay indicios para pensar que la reforma del IRPF también ha colaborado a crear efectos negativos no deseadas en otras materias. Pero ante todo, no se debe olvidar que las decisiones adoptadas por los legisladores no son las únicas posibles, existiendo otras alternativas con igual o superior potencial para alcanzar objetivos similares en términos de crecimiento y empleo, no influir negativamente sobre la inflación y, ser más equitativas en la distribución de los esfuerzos y las ventajas entre el conjunto de la población.

La nueva estructura creada desde 1996 muestra una liberación de obligaciones para los propietarios de renta con la consiguiente renuncia a ingresos adicionales por este camino, mientras configura una base recaudadora apoyada en las decisiones de consumo. En los últimos años ha aparecido una nueva teoría sobre la bondad de modelos económicos con escasa presencia de la iniciativa pública y sistemas tributarios con peso hegemónico de los impuestos sobre el consumo. Esta concepción preconiza la rebaja de los impuestos sobre la renta a partir de una presunta relación encadenada con un superior crecimiento de la riqueza, aunque los resultados empíricos no avalan sus afirmaciones.

En la misma línea de lo comprobado en la práctica después de aplicar reformas en la dirección apuntada, la teoría tradicional de Hacienda Pública califica de regresiva una estructura de estas características, al exigir una aportación idéntica a los ciudadanos con independencia de su nivel de renta, lo que en la práctica exige un esfuerzo superior a medida que disminuyen los ingresos del ciudadano. En este sentido, cabría añadir que para las personas con menor renta las decisiones de consumo no son en su mayor parte voluntarias, al comprometer una buena parte de su renta en la cobertura de necesidades básicas.

4. Estructura del IRPF tras la reforma de 1999

El nuevo IRPF fue aprobado en diciembre de 1998 (Ley 40/1998 y RD 214/1999), marcando su entrada en vigor para el ejercicio fiscal de 1999. Los objetivos marcados por el Ejecutivo, compartidos anteriormente por los expertos de la Comisión para la reforma del IRPF presidida por el Sr. Lagares, fueron *“hacer un tributo más justo, más eficiente y más simple”*.

La búsqueda de más justicia y eficiencia económica, se concretó en un impuesto con menor progresividad formal mediante tres mecanismos:

1. La renta discrecional. Un nuevo concepto para medir la capacidad económica del contribuyente basado en el uso de los gastos deducibles para reconocer las circunstancias personales y familiares antes de calcular la base imponible. La progresividad de la tarifa se aplica sobre cuantías inferiores de ingresos.
2. La tarifa. Reducción de los tipos de gravamen y del número de tramos de la tarifa del impuesto.
3. El tratamiento de los incrementos patrimoniales y rendimientos del capital mobiliario proveniente de seguros. Se fijar un tipo único de gravamen para los primeros rompiendo el carácter sintético del impuesto y se conceden descuentos importantes para los segundos antes incorporarlos a la base liquidable.

En paralelo, para simplificar el impuesto, los legisladores aprobaron la no obligación de presentar la declaración para las personas que cumplan una serie de requisitos. Las modificaciones introducidas obligaron a crear un nuevo sistema de retenciones más sofisticado y complejo de cumplimentar. No obstante, dados los múltiples casos de personas con retenciones superiores a la cuota líquida a pagar en caso de presentar declaración, se ha habilitado un sistema especial de solicitud de devolución para las personas no obligadas a declarar.

4.1. *Cálculo de la base imponible*

La reforma aprobada para el ejercicio fiscal de 1999 mantiene la estructura implantada con carácter de urgencia en junio de 1996 por el primer Gobierno presidido por el Sr. Aznar. A partir de este momento, la base imponible del impuesto se divide en dos partes: general y especial. En la primera se agrupan la mayoría de las rentas (trabajo,

empresariales, profesionales y rentas del capital mobiliario) y la suma de ellas tributa de acuerdo a los tipos impositivos de la tarifa del impuesto (entre el 18% y el 48%). La parte especial acoge las variaciones patrimoniales generadas por la compra - venta de participaciones en Fondos de Inversión Colectiva, acciones e inmuebles. Estas rentas, denominadas plusvalías tributan a un tipo único (inicialmente del 20% rebajadas en 2000 al 18%), no acumulándose con el resto de la base liquidable general y, por tanto, disminuyendo la progresividad real de la tarifa en la práctica.

La base liquidable general será el resultado de sumar el conjunto de rentas enumeradas anteriormente y aplicarles una serie de gastos deducibles estipulados en función de la situación personal, familiar y el origen de la renta. Con excepción de las deducciones fijadas para las rentas del trabajo dependiente (salarios y pensiones), el resto son cuantías únicas para todos los contribuyentes sin tener en cuenta los ingresos totales del declarante. Las deducciones sobre la base imponible más importantes son las siguientes:

A.- mínimo personal:

- ??carácter general: 3.305 € al año (550.000 pesetas) para el contribuyente. La misma cantidad cuando el cónyuge obtenga ingresos inferiores a 601 € anuales (100.000 pesetas).
- ??contribuyente con más de 65 años: 3.900 € al año (650.000 pesetas).
- ??contribuyente discapacitado: de 5.108 € a 6.910 € al año (850.000 a 1.150.000 pesetas) dependiendo de grado de discapacidad.

B.- mínimo familiar:

- ??ascendiente mayor de 65 años: 601 € (100.000 pesetas) cuando obtenga rentas inferiores.
- ??Hijos menores de 25 años (hasta dos): 1.202 € (200.000 pesetas) al año.
- ??Hijos menores de 25 años (tercero o siguientes): 1.803 € (300.000 pesetas) año.
 - Adicionalmente, por cada hijo:
 - ??entre 3 y 16 años: 150 €uros (25.000 pesetas) por material escolar.
 - ??menor de 3 años: 300 €uros (50.000 pesetas).
- ??ascendientes e hijos discapacitados: 1.803 €uros suplementarios al año (300.000 pesetas) con rentas inferiores a las definidas en el Reglamento.

La deducción personal será de 6.611 €uros (1.100.000 pesetas) cuando se realice una sola declaración por unidad familiar, lo habitual cuando los ingresos proceden de un sólo cónyuge (36.4% del total en 1998)). Dado que permanece la opción de realizar declaraciones individuales para evitar la progresividad derivada de la acumulación de rentas, se puede seguir hablando de declaración individual o conjunta, aunque en este último caso la deducción será de 550.000 pesetas, si bien exista unidad familiar. De igual forma, cuando ambos cónyuges presenten declaración, la deducción por hijo y ascendientes se repartirá entre ambos a partes iguales.

C.- rentas del trabajo dependiente:

- ?? rendimientos netos inferiores a 8.113,66 €uros (1.350.000 pesetas): 3.005 €uros anuales (500.000 pesetas⁶).
- ?? rendimientos netos entre 8.114 y 12.020 €uros) (1.350.001 y dos millones de pesetas): $3.005 - (RNT - 8.113,66 * 0.1923)$ (500.000 ptas - $(RNT - 1.350.000 * 0.1923)$). El resultado de esta fórmula oscila entre 3.005 y 2.253,80 €uros (500.000 y 375.000 pesetas).
- ?? rendimientos netos superiores a los 12.020 €uros (2 millones de pesetas): 2.253,80 €uros (375.000 pesetas anuales).

SITUACION ANTERIOR de las rentas del trabajo dependiente (hasta 1998).

doble deducción:

* en base imponible: el 5% de los ingresos con un límite de 250.000 pesetas (este límite actúa como tope a partir de cinco millones de pesetas de ingresos).

* en cuota: 27.000 pesetas para todos los trabajadores asalariados, excepto declaración individual tramo de renta 1.071.000 a 1.971.000 que oscila entre 72.000 y 27.000 ptas.

Es muy complicado realizar un análisis de los efectos del nuevo tratamiento de las rentas del trabajo al superponerse varios factores. Sin embargo, la valoración genérica realizada para las deducciones en base es trasladable a este capítulo, incluso con superior intensidad al ir acompañado de la desaparición de la anterior deducción en cuota.

La deducción única en base imponible de 2.253 €uros (375.000 pesetas) para el resto de las rentas incrementa las ventajas para las rentas más elevadas que anteriormente tenían topada esta deducción en 250.000 pesetas (1.502 €uros).

⁶ Fijar la deducción en 3.005 €uros (500.000 pesetas) para las rentas inferiores, al igual que la compleja fórmula de cálculo de la deducción para las rentas hasta dos millones de pesetas, es la solución a un problema técnico en la definición de la tarifa. De no establecer un mecanismo de compensación los declarantes individuales se verían penalizados en exceso. En el modelo anterior existía también una fórmula similar para este tramo de rentas aunque instrumentada como deducción en cuota.

D) *aportaciones realizadas a los planes y fondos de pensiones.* Esta medida puede ser positiva para complementar el sistema público de pensiones de reparto. Pero conlleva algunas repercusiones negativas por la fórmula empleada desde 1996.

En las últimas disposiciones (RD de medidas urgentes del mes de junio de 2000 y PGE2002), se han incrementado las cuantías deducibles en concepto de aportaciones a los planes y fondos de pensiones. Esta medida también se aplica como gasto deducible sobre los ingresos antes de calcular la progresividad del impuesto, de manera que, al igual que las anteriores, contiene un resultado regresivo al incrementar los beneficios con el nivel de rentas (-48% de la cantidad aportada para personas con ingresos superiores a once millones de pesetas anuales):

✂ Se suprime el límite del 25% de los rendimientos netos del trabajo dejando como único tope la aportación máxima de 7.212 €uros al año (1,2 millones de pesetas). Esta medida, en teoría, aumenta la posibilidad de realizar aportaciones a las personas con rentas inferiores, pero en la práctica su utilidad es muy limitada. Es bastante difícil que una persona con ingresos máximos de 28.848 €uros al año (4,8 millones de pesetas) aporte a un fondo de pensiones una cantidad superior al 25% de estos ingresos. De facto, la Memoria de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones correspondiente a 2000 muestra que tan solo el 2,4% de los partícipes de un plan de empleo reciben aportaciones por encima de 6.000 €uros (un millón de pesetas), el 83% lo hace por debajo de 3.005 €uros (500.000 pesetas) y el 24,72% las reciben inferiores a 300 €uros (50.000 pesetas).

✂ Se duplica el límite máximo de aportación para los mayores de 52 años (desde 601 a 1.202 €uros por año superior a 52 de edad) hasta llegar a un máximo de 22.838 €uros al año, para las personas con 65 años o más (antes 15.025 €uros ~~≈~~ 2,5 millones de pesetas). Se hace difícil pensar que un trabajador medio pueda permitirse ahorrar esas cantidades de dinero en un solo año con los ingresos disponibles.

✂ Se duplica el límite máximo deducible hasta los 14.424 €uros al año (antes 7.212 €uros) al permitir por una lado una aportación de 7.212 €uros en planes de pensiones individuales y planes de empleo por los propios partícipes y, por otro, la misma cantidad en contribuciones efectuadas por el promotor a planes de pensiones de empleo. Los beneficiarios de esta medida son las personas con mayor renta que utilizarán la ampliación del margen para conseguir

una *optimización fiscal* en el IRPF, un eufemismo para evitar decir que se ha procedido a una rebaja en sus aportaciones al impuesto.

- ✂ Se elimina el requisito obligado de tener como origen de las aportaciones los rendimientos del trabajo o actividades económicas. Desde el próximo año se puede ser partícipe aunque únicamente se perciban rentas de capital.
- ✂ Posibilidad de deducir con carácter adicional en la base imponible del contribuyente hasta 300.000 pesetas (1.800 €uros), cuando el cónyuge obtenga rentas del trabajo y de actividades económicas inferiores a 1.200.000 pesetas (7.210 €uros), por las aportaciones realizadas a planes de pensiones de los que participe dicho cónyuge. La medida reduce la progresividad de personas con rentas más elevadas, especialmente las que acceden al límite de aportaciones a fondos de pensiones. En ningún caso, se puede asociar esta medida a la mejora de la situación de las amas de casa en general, con excepción de las integradas en unidades familiares con elevados ingresos.

Las medidas han sido presentadas por los autores del presupuesto como un incentivo al ahorro mediante la potenciación de este instrumento de complemento de las rentas a percibir en el momento de la jubilación. La aprobación de ventajas excesivas para las aportaciones a fondos de pensiones puede conseguir una discriminación cierta para el sistema público de reparto. Esta preocupante situación si se defiende el sistema público de pensiones, no se ha alcanzado en la práctica, dada la concentración de las ventajas en las personas con rentas más elevadas seguramente situadas en el límite máximo de la pensión pública. Las medidas adoptadas parecen más bien en la línea desarrollada por el actual Gobierno del Partido Popular de rebajar los impuestos a las personas mejor situadas aunque incidan en una mayor caída de la capacidad de recaudación del impuesto.

El sistema aplicado con la reforma del IRPF apoyado en los gastos deducibles aplicados antes de calcular la base imponible, tiene efectos regresivos muy fuertes, tanto por los conceptos manejados como por las cuantías utilizadas:

- ✂ Pretende igualar a todos los ciudadanos fijando cuantías únicas como gasto necesario para vivir (mínimo personal) o afrontar las necesidades de un hijo (mínimo familiar por hijo). Este planteamiento es injusto al obviar el grado de esfuerzo del ciudadano para afrontar el mismo gasto, al ser inverso al nivel de renta disponible. A mayor renta menor esfuerzo para sumir los mismos gastos.

- ✍️ Las rentas salariales más bajas pueden no aprovechar plenamente la amplia gama de deducciones. Dado que la base imponible nunca podrá ser negativa, este tramo de rentas tiene *exceso de deducciones*, alcanzando un punto en el que pierden su utilidad al no poderse utilizar en su totalidad. Por el contrario, los tramos superiores pueden utilizar los gastos deducibles de forma íntegra.
- ✍️ La recompensa obtenida por el contribuyente en términos reales aumenta a medida que se incrementan las rentas (el ahorro es superior al estar afectado por un tipo impositivo más alto). **Las ventajas (rebajas) obtenidas con las deducciones por los contribuyentes con rentas mayores de once millones de pesetas (48% de tipo marginal por el exceso de esa cantidad) son 2,7 veces superiores a las recibidas por los ciudadanos con rentas modestas (18% de tipo de gravamen).**
- ✍️ La aplicación del mínimo personal ha servido de justificación para eliminar deducciones en cuota muy significativas: alquiler de vivienda y gastos de enfermedad. Conocido el precio de la vivienda en alquiler en España, constituye una falta de respeto afirmar que este gasto queda incluido en las 3.305 €uros (550.000 pesetas) asignadas al mínimo vital.

La deducción por alquiler de vivienda incentivaba una opción necesaria a la vista de los problemas provocados por un mercado de vivienda con un crecimiento desmesurado y continuo de los precios a pesar de contar con generosas ayudas públicas dirigidas al segmento de propiedad (*ayuda a la piedra*). La deducción al alquiler era la única ayuda dirigida a esta opción de acceso a la vivienda, además de ser más utilizada por personas con renta más modesta. Adicionalmente, la estructura de la deducción era muy adecuada al estar topada la cantidad máxima a deducir con el nivel de renta de las personas potencialmente beneficiarias.

En relación a los gastos de enfermedad era necesario realizar una reforma al haberse convertido en un mecanismo de utilización incontrolado. No obstante, deberían haber permanecido los gastos derivados de tratamientos necesarios no cubiertos por los Servicios Nacionales de Salud.

4.2. Tarifa del impuesto

La tarifa del impuesto aplicada desde 1999 reduce todos los tipos de gravamen y disminuye el número de tramos.

La nueva tarifa reduce los tipos de gravamen en todos los tramos de renta aunque no en la misma medida para cada uno de los mismos. La rebaja mayor se fija para el tipo marginal máximo (del 56% al 48%: -8 puntos \approx -14,2%) aplicado sobre el exceso de 63.106 y 72.722 €uros (10,5 o 12,1 millones de pesetas) respectivamente en declaración individual o conjunta con el sistema anterior. La rebaja en ese tramo es bastante superior a la aplicada sobre el tipo de gravamen mínimo (del 20% al 18%: -2 puntos \approx 10%). Siendo reseñable este hecho, **más importante es que con la nueva tarifa aumentan las ventajas con el nivel de renta. Así, las personas con alguna parte de sus ingresos adscrito al tipo marginal máximo se benefician también de los recortes realizados en cada uno de los tramos anteriores, incluidos los inferiores.**

No obstante, para conocer la capacidad real de esta medida de beneficiar a los contribuyentes según su nivel de renta es preciso añadir al cálculo el nuevo método aplicado para considerar las circunstancias personales y familiares. No sólo por la influencia en sí mismo, sino también por no ser homogéneas las estructuras de las tarifas al haberse eliminado en la nueva el tramo de renta con tipo de gravamen 0 existente en el anterior modelo.

El sistema de tipo cero para un primer tramo de renta era más progresivo. Todos los contribuyentes se ahorran una cantidad idéntica al no pagar la cuota resultante de multiplicar la cantidad fijada por el tipo marginal mínimo, pero en términos de esfuerzo el resultado porcentual de ahorro sobre la cuota líquida aumenta a medida que se dispone de menor renta. Contiene más equidad en el esfuerzo solicitado. En sentido contrario, el nuevo sistema con pago desde la primera peseta después de aplicar como gasto deducible el mínimo personal y familiar aumenta las ventajas con el nivel de ingresos. El resultado es el inverso al sistema anterior. El nuevo modelo multiplica los gastos deducibles por el tipo marginal máximo de cada contribuyente, reduciendo la cuota líquida en superior cuantía para los contribuyentes con rentas más elevadas.

La reforma aplicada en el ejercicio fiscal de 1999 limitó a seis el número de tramos (ocho en 1998), después de su reciente reducción desde los diez vigentes en los anteriores años (1996). Las causas aducidas para aplicar esta medida son lograr una mayor sencillez y

estabilidad para el contribuyente. Este último objetivo puede haber sido conseguido, pero en contrapartida, el método introduce una pérdida de equidad adicional al tratar igual a contribuyentes con ingresos muy diferentes. Como muestra, la oscilación en algunos tramos llega a 18.000 €uros (tres millones de pesetas). De esta forma, cumplir con el objetivo de estabilidad, un argumento bastante débil por otra parte, impide aplicar en la medida necesaria la progresividad del impuesto de acuerdo a los ingresos obtenidos.

TARIFA IRPF 1998 (8 tramos)						
TOTAL TARIFA: Resultado agregado ESTATAL + AUTONOMICA						
Coniunta			Individual			
Base liquidable	Cuota íntegra	Tipo marginal	Base liquidable	Cuota íntegra	Tipo marginal	
901.000		0	20,0%	467.000	0	20,0%
2.245.000	268.800		24,6%	1.161.000	138.800	23,0%
3.166.000	495.366		29,0%	2.295.000	399.620	28,0%
4.391.000	850.616		33,0%	3.495.000	735.620	32,0%
5.866.000	1.337.366		39,0%	5.095.000	1.247.620	39,0%
7.901.000	2.131.016		45,0%	6.795.000	1.910.620	45,0%
9.936.000	3.046.766		53,0%	8.625.000	2.734.120	52,0%
12.136.000	4.212.766		56,0%	10.500.000	3.709.120	56,0%

Tarifa IRPF 2000		
BI	c íntegra	total
0	0	18,0%
612.000	110.160	24,0%
2.142.000	477.360	28,3%
4.182.000	1.054.680	37,2%
6.732.000	2.003.280	45,0%
11.220.000	4.022.880	48,0%

La definición de una nueva tarifa con menos tramos provoca agravios comparativos graves en el reparto de esfuerzos por niveles de renta. Dos personas / unidades familiares con ingresos tan dispares como 3.678 y 12.873 €uros (612.000 y 2.142.000 pesetas), el equivalente a 3,5 veces de diferencia, tienen que aportar la misma proporción de sus ingresos (24%). La misma conclusión es válida para dos personas / unidades familiares con rentas tan diferentes como 12.873 y 25.134 €uros (2.142.000 y 4.182.000 pesetas) deben afrontar un esfuerzo idéntico (28,3%) aunque exista una diferencia de 1,9 veces. La conclusión es válida para aquellas personas con rentas tan distantes como 25.134 y 40.460 €uros (4.182.000 y 6.732.000 millones) que deben afrontar el mismo tipo de gravamen (37,2%).

Los objetivos marcados por los reformadores y el método utilizado, repercuten en una estructura de la tarifa un tanto particular (definición de tramos de ingresos y tipos marginales). **El tipo impositivo aumenta rápidamente en los tramos inferiores de renta y ralentiza su crecimiento a medida que aumentan los ingresos.** El último tramo, correspondiente a los mejor situados, aumenta el tipo impositivo en

menor medida (tres puntos) que en los tramos anteriores (casi ocho puntos en el anterior y nueve en el precedente).

La pretendida simplificación obtenida con la reducción del número de tramos de la tarifa es innecesaria. El modelo vigente no presenta inconvenientes para los declarantes por buscar su tipo de gravamen entre ocho, diez o doce tramos. En definitiva cada declarante sólo tiene uno y los avances y difusión de la ofimática facilitan la tarea (programa PADRE desde 1992 y atención en la Agencia Tributaria). **El objeto último parece más bien paliar en parte la pérdida de recaudación asociada a la reforma “castigando” comparativamente a las rentas intermedias. El resultado de esta estructura es la discriminación relativa con el resto de las rentas comprendidas entre 18.000 y 39.700 €uros (3 y 6,6 millones de pesetas) y, en particular frente a los beneficios excesivos para las rentas superiores a 72.120 euros (12 millones de pesetas).**

4.3. Tratamiento de las plusvalías y rentas del capital mobiliario

Desde la formación del primer Gobierno del Partido Popular en 1996 se han ido desgranando medidas ventajosas para las rentas de capital en relación al resto de las fuentes de renta.

- 1) Fijación en junio de 1996 de un tipo único del 20% en el IRPF para las plusvalías generadas en un periodo superior a dos años. Con esta medida se rompía el carácter sintético del impuesto, eliminando la posibilidad de acumular las rentas provenientes de diferentes fuentes. El resultado es una seria disminución de la equidad del impuesto, tanto en su vertiente horizontal (unas rentas pagan más que otras por los mismos ingresos) como vertical (se reduce la progresividad).

Con esta medida se producía un doble efecto. Sólo los contribuyentes con ingresos superiores a 30.000 €uros (5 millones de pesetas) se beneficiaban de la medida respecto a la situación anterior en las que las plusvalías tributaban a tipo medio (cuota íntegra / base imponible) y los beneficios de aquellas que accedían a las rebajas crecen en proporción directa al nivel de renta ⁷.

- 2) Nueva disminución del tipo único de gravamen aplicado a las plusvalías desde el 20% al 18%, a la vez que se reduce desde dos años a uno el periodo de permanencia exigido en una inversión para ser considerado como plusvalía el incremento de patrimonio. La

⁷ ¿Quién pierde con las medidas fiscales del Gobierno?. Antón Costas y Germá Bel. El País. 15 de junio de 1996.

exposición de motivos del RD de junio de 2000 justifica la medida en base a: *Por una parte, contribuirá sin duda a hacer más atractiva la alternativa del ahorro frente al consumo y, por otra, asegurará que ningún contribuyente pueda ver sometidas las rentas que se integran en la parte especial de la base imponible a un gravamen superior al correspondiente a las que se integran en la parte general de dicha base.* Ambos argumentos son poco sólidos, más bien, la medida adoptada contradice la consecución de los objetivos pretendidos:

- ✍✍ Al reducir el periodo de dos años a uno el periodo necesario para acceder al tratamiento privilegiado de plusvalía, pagando menos impuestos, se potencia la volatilidad del ahorro. En términos agregados la medida potencia la menor duración de las inversiones y, por tanto, del ahorro.
- ✍✍ La reducción del 20% al 18% del tipo de gravamen sigue discriminando negativamente a las personas con menor renta y, por el contrario, aumenta las ventajas de las personas con mayores ingresos reduciéndoles la aportación al IRPF.

- 3) Mejora de la tributación de los rendimientos de capital obtenidos a través de los contratos de seguros de vida. El RD 3/2000 amplía las favorables condiciones establecidas para este tipo de inversión por la Ley del IRPF, ampliando los coeficientes reductores del 60% al 65% (primas pagadas cinco años antes de su percepción) y del 70% al 75% (primas satisfechas ocho años antes de cobrar el seguro).

Con los nuevos coeficientes una persona con rentas superiores a 72.000 €uros (doce millones de pesetas) disminuye su tributación por este tipo de rendimientos de capital desde el 48% hasta el 16,8%, incluso el 12% en el mejor de los casos. El resultado es una nueva disminución de la progresividad del impuesto, unido a una competencia desleal de este tipo de productos frente a otras opciones de inversión, rompiendo la presunta neutralidad pretendida por los autores de la reforma en el tratamiento de los distintos activos destino de las inversiones.

4.4. Cumplimentación del impuesto

Los legisladores han señalado la simplificación como uno de los objetivos a lograr con la reforma del IRPF aprobada. En su opinión se logra, gracias al derecho concedido a un número elevado de trabajadores y pensionistas (cinco millones según los autores) de quedar excluidos de la obligación de declarar. El límite está fijado en diferentes cuantías

dependiendo de la fuente de renta, e incluso del número de pagadores origen de la misma.

Para los rendimientos del trabajo se fijan dos cuantías diferentes, dependiendo de haber prestado servicios en una o más empresas durante el ejercicio fiscal y, no del tipo de relación laboral. Así, tendrán derecho a no presentar declaración los trabajadores asalariados y pensionistas cuando ⁸:

I. Obtengan rentas rendimientos del trabajo no superiores a 21.035 €uros (3.500.000 de pesetas) brutos anuales en tributación individual o conjunta, siempre y cuando se perciban de un solo pagador (contrato indefinido, temporal de duración determinada o temporal con duración no determinada).

II. El límite es de 7.512 €uros (1.250.000 pesetas) brutas anuales cuando la retribución por trabajo provengan de varios pagadores o, para aquellos que perciban pensiones compensatorias recibidas del cónyuge o anualidades por alimentos percibidas de los padres sin decisión judicial.

Sistema de cálculo de la retención para rentas del trabajo.

- (+) Rendimientos brutos del trabajo
- (-) Pagos a la Seguridad Social
- (-) Deducción por trabajo dependiente (de 2.253 a 3.005 €uros ≈ 375.000 a 500.000 ptas).
- (-) Mínimo personal (con carácter general oscila desde 3.305 a 6.610 €uros (550.000 ptas a 1.100.000 ptas), pero en la práctica siempre es 3.305 €uros (550.000 ptas) al no aceptarse ningún mínimo personal ampliado).
- (=) Base para calcular el tipo de retención.

La cuota de retención se obtiene aplicando a la BASE los porcentajes fijados en la tarifa de cada año ≈ El resultado obtenido es un porcentaje con dos decimales.

Para 2001 la tarifa es la siguiente:

Por los primeros 3.678,19 €uros (612.000 ptas) el 18%
Desde 3.678,19 a 12.873,68 €uros (612.000 a 2.142.000 ptas) el 24%
Desde 12.873,68 a 25.134,33 €uros (2.142.000 a 4.182.000 ptas) el 28,3%
Desde 25.134,33 a 40.460,13 €uros (4.182.000 a 6.732.000 ptas) el 37,2%
Desde 40.460,13 a 67.433,56 €uros (6.732.000 a 11.220.000 ptas) el 45%
A partir de 67.433,56 €uros (11.220.000 de ptas) el 48%

Fuente: RD de pagos a cuenta en el IRPF artículos 10 y 12.

⁸ Artículo 79.2 y 79.3 de la Ley del IRPF y artículo 59 del Reglamento del IRPF.

No obstante, el número de potenciales afectados se reduce, ya que **en todo caso** están obligados a declarar las personas con rendimientos del trabajo que tengan derecho a deducción por compra de vivienda habitual, por doble imposición internacional o, que realicen aportaciones a planes de pensiones o Mutualidades de Previsión Social.

La decisión de conceder el derecho a no presentar declaración a un número de trabajadores implica, según el Gobierno, reducir la carga administrativa del contribuyente y un mayor y mejor uso de los recursos humanos de la Agencia Tributaria. Pero el uso de los medios humanos de la Agencia Tributaria sólo puede ser más eficiente, si en paralelo, la puesta en práctica del nuevo impuesto no acarrea un desproporcionado aumento de obligaciones administrativas (cruce de millones de datos innecesarios).

Como elemento previo, una cuestión: **no tener la obligación de presentar la declaración anual del IRPF no es equivalente a dejar de tributar**. Es frecuente escuchar la frase “con el nuevo IRPF ya no hay que pagar impuestos”. Esta afirmación es falsa, aunque parece existir en algunas instancias el premeditado interés de no contradecirla. Con el nuevo IRPF se siguen pagando impuestos y, lo que es peor, si no se está bien informado, se puede pagar más de lo que les corresponde en estricta aplicación de la nueva Ley del IRPF.

Por otra parte, la promesa de reducir la carga administrativa de los contribuyentes tan sólo se logra si se aplica un sistema de retenciones a cuenta muy depurado (perfecto) que iguale los pagos a cuenta con la liquidación final del impuesto. De no ser así, el presunto derecho se convierte en inconveniente y, puede llegar a ser un perjuicio cierto si en paralelo no se articulan mecanismos seguros y efectivos de reclamación de cantidades cuando hay retenciones excesivas durante el ejercicio.

El nuevo sistema de retenciones está acompañado de un sistema de devolución rápida dirigida a aquellas personas sin obligación de presentar declaración pero que han soportado retenciones superiores a las cuota líquida calculada cumplimentando la declaración. Una situación bastante corriente por el sistema aplicado y por la imposibilidad de tener en cuenta, en el mismo parámetros relevantes para una liquidación posterior.

Como se explica con más detalle en un capítulo posterior, el sistema aplicado contiene problemas derivados fundamentalmente de las deficiencias en el sistema de retenciones, la dificultad de los afectados para conocer su derecho a devolución y la reversión de la carga de la

prueba cuando no se está de acuerdo con la liquidación recibida de la Agencia Tributaria. Una posición de fragilidad del contribuyente ante el resultado final de su relación fiscal por IRPF, profundizada en el caso de no haber recibido la AEAT toda la información a comunicar por la empresa en el momento de realizar la devolución rápida.

5. Grado de cumplimiento de los objetivos de la reforma

Los objetivos de la reforma del IRPF eran, según sus autores, mejorar la equidad, aumentar la eficiencia económica e incrementar la sencillez para los contribuyentes. Esta enumeración de criterios han sido reiterados por el Ministro de Hacienda en diversas oportunidades hasta considerarlos totalmente cumplidos en fecha reciente ⁹.

5.1. *Objetivo de eficiencia económica*

La mejora de la eficiencia económica puede medirse en los efectos inducidos sobre una serie de parámetros: crecimiento económico, ahorro, inflación y empleo. Aunque cabría también incorporar otras variables relacionadas con la cohesión social, como pueden ser la suficiencia de las Administraciones Públicas para desarrollar las políticas de gasto necesarias y su capacidad para redistribuir la renta entre la sociedad. En todo caso, el grado de eficiencia económica atribuido a las medidas tributarias siempre debe ir acompañado de una comparación con los resultados obtenidos mediante propuestas alternativas.

Efectos sobre el crecimiento económico e inflación

La economía española ha mantenido durante los últimos siete años un ritmo de crecimiento envidiable, superior al +3% anual del PIB, después de aplicar el deflactor correspondiente. El dinamismo en la creación de riqueza nacional ha sido especialmente elevado desde 1996 hasta 2000 (+4%).

El resultado ha sido consecuencia del esfuerzo del conjunto de la sociedad española. El Gobierno merece su parte alícuota, pero parece excesiva su autoasignación de la parte principal del mérito, según algunos, exclusiva. En economía casi nunca se consigue acumular tanto acierto, pero en este caso hay elementos suficientes para aseverar que las declaraciones de los miembros del Gobierno contienen una excesiva complacencia con su trabajo.

Existe un amplio consenso en señalar la especial aportación al excepcional ciclo disfrutado de factores exógenos no controlados por las decisiones internas. La fuerte caída del precio de las materias primas durante buena parte del periodo, incluidos los productos energéticos,

⁹ página 3 de la presentación de resultados en noviembre de 2000.

disfrutada por los países desarrollados y la rotunda bajada del precio del dinero (más de nueve puntos reales) iniciada con el abandono del modo de financiación de la reunificación alemana a través del marco fuerte, han sido factores claves para lanzar la actividad económica a nivel mundial desde 1996. Dos variables exógenas a las que añadir una tercera: el excepcional ciclo económico disfrutado en Estados Unidos que con su consumo desenfrenado (25% del total mundial) ha impulsado al resto de las economías durante los últimos años.

Medir la eficiencia macroeconómica de una medida aislada de política económica es un ejercicio muy complicado por la fuerte correlación existente entre las distintas variables. De igual forma, la valoración de las medidas no deben quedarse en los resultados a corto plazo sino incorporar las repercusiones en el medio y largo plazo.

En este sentido, es conveniente recordar los parámetros de comportamiento de la economía española en el momento de aplicar la reforma del IRPF. Los dos últimos trimestres de 1998 coinciden con uno de los momentos de consumo más intenso en la economía española en la última década (+4,5% real en tasa interanual). Dado que en la práctica no estuvo acompañada de un recorte del consumo público agregado al disponer de más ingresos consecuencia de estar instalado en el momento bueno del ciclo económico, la reforma del IRPF inyectó a las economías domésticas recursos financieros por valor de 4.808 millones de Euros (800.000 millones de pesetas).

Los contribuyentes decidieron mayoritariamente dedicar este elevado montante al consumo (0,8% del PIB). Esta actitud, lógica en un momento muy expansivo del ciclo, **augmentó las tensiones inflacionistas y ayudó a engordar el abultado déficit con el exterior de la economía española**. Dos consecuencias negativas muy habituales en la historia reciente de la economía española, reflejo de la ausencia de una cultura de estabilidad de precios y los problemas de insuficiencia de tejido productivo propio ante aumentos de las demanda interna. La reiterada acumulación de diferenciales de precios con los socios comunitarios y el endeudamiento con el exterior son restricciones para el futuro de la actividad económica, con lo que contiene de rémora para la competitividad de los bienes y servicios españoles.

Además, el repunte inflacionista ha conllevado negativas consecuencias sobre las cuentas públicas por el encarecimiento relativo de determinadas partidas presupuestarias de fuerte peso. Así, aunque el Gobierno ha evitado el coste en salarios al reducir el poder adquisitivo real de sus empleados, las cuentas públicas han tenido que asumir un coste adicional de 1.800 millones y 700 millones de Euros (300.000 y

150.000 millones de pesetas) en 2000 y 2001 respectivamente, para evitar la pérdida de poder adquisitivo de los pensionistas.

Efectos sobre la tasa de ahorro

Según reiteradas declaraciones, uno de los principales objetivos de la reforma del IRPF era incentivar el ahorro. Los efectos en la práctica son contrarios a los buscados y previstos por los autores de la reforma. El resultado de su decisión se puede calificar de fracaso rotundo a la vista de las cifras incluidas en la Contabilidad Nacional (tabla adjunta). El ahorro de las familias se ha reducido desde la aplicación de la reforma del IRPF en 0,9 puntos del PIB, casualmente una cuantía similar a la pérdida de recaudación reconocida por los responsables del Ministerio de Hacienda.

Cuentas de utilización de capital y financieras						
detalle por sectores. En % del PIB						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ahorro nacional bruto TOTAL	22,3	22,0	22,5	22,6	22,4	22,4
Administraciones Públicas	-1,8	-1,2	0,5	1,2	2,8	3,4
Instituciones Financieras	1,8	1,7	1,4	1,5	1,0	1,3
familias	10,0	9,5	9,1	8,5	8,0	7,6
empresas no financieras	12,4	12,0	11,6	11,4	10,5	10,2

Fuente: Informe anual Banco de España

La valoración positiva del proceso argumentada por el Ministro de Hacienda utilizando la evolución del ahorro medido en términos netos es bastante pobre, al ser esta variable el resultado de reducir la tasa bruta en la cuantías de las inversiones realizadas por las economías domésticas. Siendo cierto que las compras de vivienda han mantenido una tendencia creciente en los últimos años, la causa última de esta actitud no es la reforma del IRPF sino la rebaja de los tipos de interés y la ausencia de una política de vivienda alternativa potenciando otras fórmulas de acceso, como por ejemplo el alquiler. Ante estos problemas de acceso y los incentivos disponibles, las decisiones de invertir en vivienda hubieran sido las mismas sin la reforma del IRPF.

El ahorro bruto de las economías domésticas es el reflejo en contabilidad nacional de la voluntad última del contribuyente entre consumir o ahorrar. El uso de la magnitud en términos netos constituye una treta para intentar confundir a la opinión pública. Los ratios del ahorro nacional bruto muestran claramente una disminución significativa desde la reforma del IRPF.

La tasa de ahorro se ha reducido, la inflación se ha disparado y una parte del aumento de los precios en 1999 y 2000 hay que atribuírselo

a la reforma del IRPF. **La evolución de ambos parámetros permite calificar la reforma del IRPF aprobada como inoportuna en el tiempo.**

Los resultados obtenidos en variables claves como las mencionadas no muestran una mejora de la eficiencia económica. Una conclusión anticipada en el escaso periodo de debate anterior a la aprobación de la reforma ¹⁰. La tasa de ahorro de la economía española no necesitaba ningún impulso específico, al ser en 1998 superior a la media de la Unión Europea e, incluso, más elevada que la de Alemania y Francia. Por otra parte, la experiencia en distintos países había demostrado de forma reiterada la no probada relación entre rebaja de impuestos y mejora en el ahorro bruto. Los resultados de la última reforma confirman el comportamiento ya conocido: *el efecto renta* (más consumo al disponer de más renta) ha prevalecido sobre *el efecto sustitución* (más ahorro al estar penalizado el consumo).

Ahorro nacional bruto en % del PIB					
	España	Alemania	Francia	EUR15	EE.UU.
1985	20,6	22,0	18,9	20,2	17,6
1986	21,6	23,8	20,1	20,8	16,1
1987	21,6	23,5	20,0	20,5	16,1
1988	22,6	24,3	21,1	21,1	16,6
1989	21,9	25,7	21,8	21,5	16,6
1990	21,7	24,9	21,5	21,0	16,5
1991	21,0	22,4	20,9	19,9	16,6
1992	19,0	22,0	19,8	19,8	16,0
1993	18,9	20,5	18,1	19,4	16,1
1994	18,7	21,4	19,0	20,0	16,8
1995	22,3	21,9	19,5	21,0	17,0
1996	22,1	21,3	19,2	20,6	17,3
1997	22,6	21,6	20,5	21,3	18,0
1998	22,6	21,4	21,1	21,2	18,3
1999	22,3	21,7	21,3	20,9	17,4
2000	22,4	21,7	22,4	21,1	17,7

La realidad ha demostrado el dogmatismo de los precursores de la misma y de quiénes la avalan políticamente, obviando cualquier opinión contraria a sus criterios e intereses. Las decisiones de ahorro son muy complejas de analizar dependiendo en muchos casos de la cultura de cada área geográfica. En el caso español, el efecto predominante comprobado de forma empírica es el de *ahorro por precaución* en los momentos menos favorables de los ciclos económicos. De esta forma, en un escenario de desaceleración del ciclo económico como el actual, una reforma del IRPF como la anunciada por el Gobierno para 2003 podría generar el efecto contrario del pretendido: aumento del ahorro y

¹⁰ GARCIA DIAZ (1998) Op ya citada. Página 28 y siguientes

disminución del consumo privado al haber renunciado a utilizar el multiplicador de la iniciativa pública, precisamente, en el momento más necesario para utilizarla como mecanismo anticíclico.

Efectos sobre el empleo y distribución de renta

Los defensores de la reforma presentan también una incidencia positiva en la creación de empleo, cuantificando incluso sus efectos en más de 60.000 empleos netos. La causa fundamental la identifican en haber reducido *la brecha fiscal salarial*, en especial de los trabajos con menor cualificación.

El término *brecha fiscal* es la diferencia entre el coste laboral total pagado por el empresario por utilizar el factor trabajo (salario bruto más la cuota empresarial a la Seguridad Social) y el salario neto percibido por el trabajador (salario bruto menos retención sobre el IRPF y cuota social del trabajador).

La primera consideración sobre este término es mostrar su sesgo ideológico, no exento de simplismo conceptual. La *brecha fiscal* tiene en cuenta la minoración producida por la aportación del trabajador a la imposición directa (retención IRPF) pero no considera las realizadas posteriormente a través de la imposición sobre el consumo aunque reduzcan también su capacidad adquisitiva. Un análisis elaborado con poco rigor al estar apoyado tan sólo en la diferente percepción del trabajador ante los diferentes impuestos, menos doloroso el indirecto por falta de transparencia, aunque las consecuencias sobre su renta disponible sean similares.

Para medir la renta disponible del trabajador no se puede obviar la importancia de las retribuciones públicas percibidas en bienes y servicios en especie (sanidad, educación, etc ...) obtenidos a precio inferior al de mercado. La repercusión sobre la renta disponible aumenta según se reducen los ingresos de los ciudadanos y ante su menor poder adquisitivo se limita o, imposibilita, el acceso a bienes básicos en el mercado. **El concepto brecha fiscal no tiene en cuenta la perspectiva redistributiva del sistema tributario lograda mediante el patrón de ingresos y el conjunto de políticas de gastos.**

Siendo cuestionable el uso de este parámetro con un contenido tan limitado, lo es más la filosofía manejada por los autores de la reforma sobre esta materia. Desde su apreciación *la brecha fiscal* se ha reducido de media en un 5% con la reforma y éste es el motivo para crear más empleo. Pero para que la rebaja en el IRPF tuviera efectos reales sobre la competitividad vía precios y el empresario decida aumentar el empleo

deben suceder varias cosas. En primer lugar, la menor *brecha salarial* se debe concretar en una disminución del coste laboral total, de otro modo lo único logrado es un aumento de la renta disponible del contribuyente. Para que se produzca ese traspaso, condición imprescindible de los autores para crear empleo, el trabajador debe disminuir su salario bruto mediante una demanda de menor crecimiento del mismo en la negociación salarial. **De producirse este aumento de la ventaja comparativa para el empresario gracias a disponer de menor coste laboral, su ventaja estaría acompañada de forma obligada por una renuncia del trabajador al beneficio económico obtenido con la reforma del IRPF. Pero además, el cumplimiento de este sinuoso encadenamiento se podría ver truncado si los empresarios no utilizan el margen para reducir el precio de los bienes y servicios producidos o elevar las inversiones, sino para aumentar el beneficio distribuido. En este caso, los beneficiarios en última instancia de la reforma del IRPF no serían los trabajadores - contribuyentes sino los propietarios de las empresas.**

Sin negar la necesidad de mejorar la cantidad y calidad del empleo y las tasas de ahorro e inversión, el mecanismo propuesto por los autores de la reforma no parece ni el más adecuado ni el más justo. La propuesta de traspaso del trabajador al empresario de las rebajas obtenidas con la reforma del IRPF se hace más desequilibrada cuando se comprueba que los costes laborales por hora trabajada en España son suficientemente competitivos en la eurozona. Una situación favorable a la que añadir un Salario Mínimo Interprofesional muy inferior a la media de la Unión Europea.

El resultado para los trabajadores de la operación propuesta por los autores de la reforma implica un mal negocio. No sólo no ganan poder adquisitivo al tener que renunciar a crecimientos de su salario bruto en un montante equivalente a la rebaja alcanzada del IRPF, sino que pierden renta disponible al tener que asumir precios más altos en la compra de los bienes y servicios derivados de la inflación y, como elemento añadido, deben hacer frente a algún nuevo impuesto sobre el consumo para compensar las pérdidas de recaudación incurridas por la reforma del IRPF. El perjuicio es todavía superior para aquellos trabajadores con menores ingresos que ya antes de la reforma no pagaban nada al impuesto sobre la renta, y sin embargo, deben asumir los elementos negativos de la misma.

Por otra parte, con independencia del éxito alcanzado, la propuesta del Gobierno para mejorar la eficiencia económica mediante la política tributaria no es la única posible. Existen otras alternativas como las presentadas por otros autores y organizaciones sociales y políticas, que

podrían haber tenido como mínimo la misma capacidad de impulsar la economía, pero además estaban acompañadas de un mayor grado de equidad.

Los autores de la reforma han basado sus decisiones en el principio central y casi único de la *economía de la oferta* (curva de Laffer) que asocia cualquier disminución de la presión fiscal directa a un crecimiento económico adicional, con independencia de la dimensión y estructura del sistema tributario y de las necesidades del territorio en donde se aplica. En última instancia, su planteamiento se apoya en un descrédito manifiesto de las posibilidades de la iniciativa pública en la economía y de la integración española en el territorio comunitario. En contraposición a este criterio, desde un planteamiento de convivencia de lo *privado* y lo *público* en una economía con las necesidades de la española, se podría haber realizado una reforma del IRPF con una distribución interna de los esfuerzos y una pérdida limitada de la recaudación que permitiera establecer una política fiscal diferente. **Cabría haber utilizado los 4.800 millones de €uros (800.000 millones de ptas) de la siguiente forma alternativa para fomentar el consumo, la inversión y la estabilidad presupuestaria:**

- ✂ ✂ Una tercera parte a la mejora de algunas prestaciones sociales. Como ejemplo las de desempleo de personas en paro de larga duración y sin rentas alternativas o servicios de dependencia. Una decisión que habría aumentado el consumo de forma cierta, a la vez que el empleo con nuevas actividades muy demandadas por la sociedad.
- ✂ ✂ Un tercio a inversiones públicas. Una decisión que habría aumentado la formación bruta de capital.
- ✂ ✂ Un tercio a la reducción del déficit público. Una decisión que limitaría la carga financiera del Estado y aumentaría el ahorro bruto de la economía.

Efectos sobre la suficiencia y estructura del sistema tributario

Por último, es reseñable incidir en una consecuencia poco percibida hasta la fecha, pero de gran importancia para valorar la reforma: la pérdida de recaudación provocada por la reforma, su distribución por tramos de renta y la fragilidad frente a los ciclos económicos del modelo fiscal instituido desde 1996.

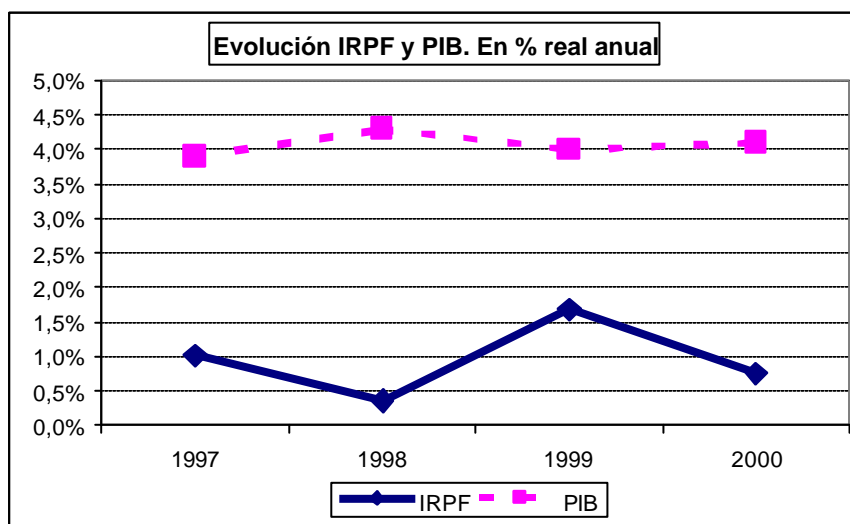
La presentación pública del coste de la reforma ha sido engañosa desde su inicio, una actitud del Ejecutivo muy rechazable desde la

necesaria transparencia exigida en un sistema democrático. Desde un primer momento, se ha tratado de ocultar información a los ciudadanos utilizando un lenguaje primario, sin asumir ningún debate público con otras opiniones discrepantes.

La Memoria Económica presentada en el Parlamento acompañando al Proyecto de Ley era de una pobreza extrema. Las declaraciones del Ministro de Economía, entonces responsable directo de esta materia, cuantificaron inicialmente en la TV pública la pérdida de recaudación en apenas 200.000 millones. Posteriormente, los responsables del Ministerio de Hacienda elevaron la cantidad hasta lo 500.000 millones de pesetas ¹¹.

PROYECCION de la C.S. de CC.OO. Sobre coste de la reforma del IRPF					
	1996	1997	1998	1999	2000
Estado	5.388,0	4.958,4	4.999,9	5.109,3	5.344,0
CC.AA. 15%		593,3	671,9	790,7	773,1
Total recaudación IRPF	5.388,0	5.551,7	5.671,8	5.900,0	6.117,1
evolución nominal. En % anual		3,0%	2,2%	4,0%	3,7%
evolución real. En % anual		1,0%	0,4%	1,7%	0,8%
IRPF en % PIB	7,0%	6,8%	6,5%	6,3%	6,1%
evolución PIB (real)		3,9%	4,3%	4,0%	4,1%
evolución PIB nominal		6,2%	6,7%	7,0%	7,0%
Supuesto evolución IRPF = PIB	5.388,0	5.723,8	6.106,5	6.535,3	6.992,8
diferencia con recaudación nominal		172,1	434,7	635,3	875,7

Elaboración propia a partir de avance liquidación presupuestaria del Mº de Economía



Recientemente, el Ministro de Hacienda ha incrementado la cifra hasta los 800.000 millones de pesetas, aunque incorporando el matiz de presentarlos desde una perspectiva diferente: "*primera reforma tributaria para BAJAR LOS IMPUESTOS. Los españoles hemos pagado 800.000*

¹¹ CC.OO. cuantificó la pérdida inicialmente en 550.000 millones a partir de las simulaciones realizadas sobre la tarifa. GARCIA DIAZ (1998) Op. citada.

millones de pesetas menos (4.800 millones de €uros)”. Una cuantía elevada algo más (806.782 millones de pesetas \approx 4.848 millones de €uros) en el reciente trabajo elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales sobre la reforma del IRPF¹².

Como justificación para eludir la responsabilidad por la renuncia a estos ingresos, los responsables del Ministerio de Hacienda han pretendido presentar una evolución creciente del agregado de ingresos tributarios. Las cifras de la tabla adjunta demuestran la falta de rigor del Ministro de Hacienda cuando afirma que la recaudación del IRPF ha aumentado por encima de la actividad económica gracias al mejor cumplimiento de los contribuyentes tras la reforma. La recaudación ha crecido apenas el +1% real de tasa anual acumulativa mientras el PIB lo ha hecho al +4% real. **La participación del IRPF sobre la riqueza creada ha caído desde el 7% al 6,1% del PIB en el periodo 1996/2000.** La no actualización de la tarifa y de las deducciones por circunstancias personales y familiares de acuerdo al IPC ha limitado la caída, pero no ha impedido la fuerte pérdida de recaudación del impuesto en relación a la riqueza anual creada en el estado español, profundizando en la diferencia con la media comunitaria.

Limitar el coste de la reforma por los ingresos adicionales obtenidos a través de los impuestos sobre el consumo y cotizaciones sociales al considerarlos inducidos por la reforma, es un juicio muy discutible. **Además, la mayor recaudación se podría haber logrado con la propuesta alternativa planteada al aumentar de forma cierta el consumo, la inversión y añadir una mejora del saldo presupuestario. Una opción acompañada de mejoras ciertas en ahorro bruto sin tensiones inflacionistas añadidas.**

En un escenario de menor presión fiscal comparada con los países comunitarios, la pérdida de recaudación asumida en el IRPF limita la posibilidad de acomodar los ingresos tributarios a las exigencias del ciclo económico. Una limitación agravada por la configuración de un sistema fiscal más frágil ante los momentos menos boyantes de la actividad económica al estar basado en exceso en la imposición sobre el consumo. Como muestra, en 2001 los ingresos en este apartado han reducido su crecimiento desde el 7% al -3,6% nominal, inferior al +6,80% de aumento del PIB nominal.

La política tributaria puesta en práctica por los sucesivos Gobiernos desde 1996 es reflejo de una opinión lanzada a la sociedad en la que más o menos se dice que se puede vivir sin pagar impuestos o que los impuestos son un estorbo a eliminar. El propio Ministro de

¹² Evaluación de los efectos de la reforma del IPF en la Ley 40/1998.

Hacienda Sr. Montoro resaltaba en una reciente entrevista que *“la rebaja de impuestos es una seña de identidad del Partido Popular”*¹³.

La restricción del ingreso aplicada desde la plena consciencia, genera una situación de falta de recursos para desarrollar políticas públicas suficientes, más necesarias en momentos de crisis. El modelo aplicado no se ha limitado a la rebaja del IRPF con la consiguiente pérdida de 0,8 décimas del PIB en los ingresos, sino también incluye una ausencia de lucha contra el fraude fiscal, con excepción del contrabando de tabaco.

5.2. Objetivo de equidad

La valoración de los efectos de la reforma sobre la equidad en la distribución de los esfuerzos entre los ciudadanos y las distintas fuentes de renta sólo se puede hacer con rigor disponiendo de la información detallada. **Un trabajo imposible de realizar al no haber sido publicada por el Ministerio de Hacienda la Memoria Tributaria con los datos del ejercicio 1999, primero de aplicación del nuevo modelo de IRPF.** Tan solo se dispone de la información fragmentada bastante sesgada hacia determinadas conclusiones, presentada por el Ministro de Hacienda en rueda de prensa en noviembre de 2000.

La reciente aparición (marzo 1999) de un trabajo elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales¹⁴ no mejora la laguna informativa al concentrarse en la demostración de la presunta colaboración de la reforma en el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos (impulso al crecimiento del PIB y la creación de empleo). El estudio aporta una escasa información de base que permita a terceros realizar un análisis detallado, y la publicada está presentada con una metodología bastante sesgada para demostrar conclusiones determinadas. Mas lejos aún, la contrastación de algunas cifras permite alcanzar conclusiones diferentes a las presentadas en el estudio (cuadro explicativo en páginas posteriores).

Ante la falta de información oficial fiable, es obligado seguir manejando las simulaciones realizadas en el momento previo de aprobación de la reforma, cuyas conclusiones, por otra parte, no han sido desmentidas oficialmente en ningún momento con la necesaria solvencia.

La mayoría de los analistas identificaban la excesiva participación de las rentas del trabajo dependiente dentro del IRPF como uno de los

¹³ Diario El Mundo. octubre de 2001

¹⁴ Op. citada.

problemas del impuesto. Las soluciones para buscar un reparto más equilibrado eran distintas, en especial en cuanto a considerar el problema resultado de una excesiva aportación de las rentas del trabajo o, por el contrario, por considerar insuficiente la realizada por el resto de las fuentes de renta. La reforma se elaboró desde el primer criterio y las medidas elegidas concedieron rebajas excesivas a un número reducido de contribuyentes.

Para alcanzar la propuesta definitiva, el Gobierno creó con carácter previo una Comisión de expertos presidida por el Catedrático de Hacienda Pública, Manuel Lagares. Las conclusiones mostraban una preocupación extrema por la necesidad de reducir la progresividad del impuesto, en especial el tipo marginal máximo, que consideraban excesivo e injusto al apropiarse el Estado de un porcentaje de la renta superior al del propio individuo generador de la misma. La segunda gran preocupación, se concentraba en incentivar el ahorro dentro de un mundo globalizado con libre circulación de capitales.

Una de las principales y novedosas decisiones de la estructura del impuesto estaba ya tomada antes de la constitución de la Comisión de expertos. En 1996, utilizando el trámite de urgencia, se había aprobado la ruptura del carácter sintético del impuesto al desgajar la base imponible en dos segmentos no acumulables, con gravamen diferentes, incluso uno de los mismos, único para todas las rentas. Como ya se ha mencionado, la reforma aplicada se ha basado en una disminución de los tipos medios efectivos de los contribuyentes, como suma de un aplanamiento de los tipos de gravamen de la tarifa, el uso de una interpretación nueva de la capacidad económica del contribuyente y la renuncia a la progresividad sobre los incrementos patrimoniales.

El concepto ortodoxo de capacidad económica asociado al total de los ingresos obtenidos por el contribuyente, sostenido por la Hacienda Pública clásica y refrendado por la Constitución Española, fue suavizado en un doble sentido al pasar a ser denominado renta discrecional. El nuevo sistema después de excluir los incrementos patrimoniales de los ingresos brutos, minora una cuantía igual para todas las personas en un intento de reflejar los gastos básicos personales y familiares. El resultado, menor al modelo anterior, es el tomado para aplicar la progresividad de una tarifa en la que tributa desde la primera peseta de base liquidable. Ante la opción elegida cabe argumentar los siguientes razonamientos:

- ✍ Las cantidades elegidas como gastos básicos y familiares están lejos de ser reflejo de la realidad, en especial cuando la aplicación de este nuevo criterio está acompañada de la desaparición de

anteriores deducciones en la cuota del impuesto en materias significativas: alquiler de vivienda y gastos de enfermedad.

Los beneficios de la nueva interpretación de ingresos objeto de gravamen en el IRPF son inversamente proporcionales al nivel de renta del contribuyente: mayores cuanto más aumenta la renta. De esta forma, se da un peculiar cumplimiento al mandato constitucional de tratar de forma diferente a quienes son distintos. El sistema propuesto no reconoce el mayor esfuerzo de las personas con rentas más modestas para afrontar los gastos básicos, al retribuirlo con una reducción del 18% de su cuota íntegra mientras aumenta la rebaja hasta el 48% para aquellas personas con mayores ingresos. Las dos siguientes opiniones coinciden en la regresividad de esta medida:

La primera está emitida sorprendentemente por la propia Comisión de expertos que propuso el actual modelo. En la página 127 de su informe dice a propósito de las desgravaciones por compra de vivienda: *El sistema de deducción en cuota es menos regresivo y, por tanto, más justo que el sistema de deducción en base, por cuanto en este último caso, la subvención indirecta a la compra de vivienda varía con el nivel de renta, reduciendo injustificadamente la progresividad con que son gravadas las restantes rentas del individuo, beneficiando más a quién más capacidad económica tiene*. **Su valoración de las deducciones en base imponible reconoce su apuesta por un IRPF más injusto.**

La segunda opinión, defendiendo como regresiva la renta discrecional es del Catedrático de Hacienda Pública Sr. Albi *“las deducciones en la base en un IRPF con tarifa progresiva de tipos impositivos crecientes, tienen un valor fiscal determinado por los tipos marginales más altos en los que se sitúan los contribuyentes”... “la técnica del primer escalón de la tarifa a tipo cero (técnica del mínimo exento o del umbral de tributación) genera un ahorro o valor fiscal igual para todos los sujetos pasivos. Por consiguiente, para una pérdida de recaudación igual, el valor del mínimo exento puede ser mayor que el de una deducción en la base (o los tipos pueden ser menores) ya que el coste recaudatorio de esta técnica es menor”¹⁵.*

¹⁵ “El concepto de renta discrecional” en Cuadernos de Información Económica 140/141 (1998)

Distribución rebajas con el nuevo IRPF según Ministro de Hacienda (documento entregado en rueda de prensa en noviembre de 2000):

✂✂ El cuadro presentado en la página 4 sobre la disminución en la cuota líquida por tramos de renta agrega de forma consciente al total de contribuyentes con rentas superiores a 5 millones de ptas (-9,34% de rebaja frente al -38,87% de hasta 2 millones de ptas), evitando mostrar las rebajas disfrutadas por los contribuyentes afectados en alguna medida por el tipo marginal máximo. Los contribuyentes a partir de 16 millones obtienen del -10 a -14% de rebaja, superior a la disfrutada por el tramo 3 a 5 millones de pesetas de ingresos. Añadir las severas repercusiones en la pérdida de recaudación: un mínimo de 160.000 millones de pesetas anuales (casi 1.000 millones de €uros) para 135.000 contribuyentes (1% del total).

✂✂ En el mismo cuadro falta por conocer la incidencia real sobre las rentas del trabajo dependiente de la reducción para las personas con ingresos de hasta 2 millones de ptas. En el anterior IRPF estaban exentas de pagar las inferiores a 1,2 millones. Podría ser que los principales afectados estuvieran concentrados en rentas empresariales y profesionales, unos colectivos que en general realizan aportaciones inferiores a las correspondientes a su nivel real de renta.

✂✂ El cuadro presentado en la página atribuye una pérdida de presencia de las rentas del trabajo dentro de la recaudación (-7,56 puntos al pasar del 84% al 77%). La caída se produce con menor volumen de cuota líquida.

✂✂ La propaganda de rebaja generalizada para los pensionistas falta a la verdad. Hasta 85.715 pesetas al mes (515,16 €uros) estaban exentos de retención con el anterior sistema (casi el 80% del total de pensionistas no pagaban nada salvo rentas de capital adicionales). El ejemplo incluido en la página 25 sobre la rebaja para un pensionista es falso. Con el anterior modelo no pagaba nada al ingresar menos de 1,2 millones de pesetas y 250.000 de intereses al año. Por tanto, no existe una rebaja de 41.020 pesetas en la cuota líquida como se publicita.

✂✂ La distribución por tramos de renta comparando las aportaciones de las personas de rentas superiores a tres millones con las que obtienen menos de esa cantidad, es poco representativa evitando mostrar cifras sobre las rebajas obtenidas por los tramos más elevados de renta. La comparación hay que hacerla con la renta media salarial (270.000 ptas mes * 14 = 3.780.000 pesetas = 22.718 €uros).

✂✂ No existe ninguna distribución de la cuota líquida por fuentes de renta.

Informe Instituto de Estudios Fiscales (marzo 2002)

- ?? La pérdida de recaudación anual calculada por el Instituto de Estudios Fiscales (806.782 millones de pesetas al año) coincide con los cálculos realizados por CC.OO. en octubre de 2000 (Situación de la economía española y PGE para 2001).
- ?? La presentación de un trabajo por decilas no es el método más adecuado para analizar los resultados de una reforma del IRPF al tener la distribución de los ingresos una distribución muy desigual.

Renta íntegra	1998				
	nivel renta	declarantes		% c. líquida	
		%	número	%	mmpts
1% declarantes más renta	> 11 mptas	0,97%	149.614	20,15%	1.100.980
5% declarantes más renta	>5,4 y <11 mptas	4,73%	729.560	23,15%	1.264.898
11% declarantes (medios)	>3,4 y 5,4 mptas	11,43%	1.762.975	23,70%	1.294.950
63% declarantes	> 1 y < 3,4 mptas	63,42%	9.781.964	32,78%	1.791.074
6% declarantes menos renta	< 1 mptas	6,86%	1.058.093	0,25%	13.660
Total			15.424.100		5.463.923

La decila con mas renta (10ª) acumula a 1.437.478 contribuyentes que concentran casi el 32% del total de la renta y el 57,59% de la cuota líquida del IRPF. Mientras la de menor renta (1ª) recoge el 1,59% de la renta y tan sólo un 0,04% de la cuota líquida).

En el tramo con superior renta (décima decila) se incluyen todas las personas con ingresos mayores a 3,8 millones de pesetas aproximadamente (22.830 €uros). **Mostrar una superior carga fiscal para este tramo (+3 puntos) respecto a la situación anterior, no refuta la conclusión manejada por CC.OO. que atribuye unas rebajas excesivas a los contribuyentes con rentas por encima de 15 millones de pesetas (90.150 €uros anuales) hasta el punto de ser superiores (rebaja/cuota líquida) a las conseguidas por los contribuyentes con una renta salarial media (3,5 millones de pesetas 20.200 €uros anuales).**

.... sigue informe IEF

- ?? Según el trabajo del IEF la progresividad del impuesto ha mejorado con la reforma al acumular las personas con menor renta un menor porcentaje de carga fiscal respecto a la situación anterior. Esta conclusión es cierta en términos agregados, pero el mecanismo utilizado impide conocer la distribución de forma pormenorizada ocultando las mejoras conseguidas por los contribuyentes situados en los tramos más elevados de renta (páginas 47 a 52).
- ?? La reforma ha reducido según el IEF la cuota líquida en un 13,64% de media. La distribución según el trabajo presentado es creciente para las diferentes decilas aunque la presentación realizada es un tanto confusa.

	población		renta		cuota líquida		reduccion c. Líquida porcentaje
	acumulada	% tramo	acumulada	% tramo	acumulado		
			1999	antes	1999	antes	
10	1.437.478	1.437.478	1,59	1,59	0,04	0,09	64,63
20	2.874.957	1.437.479	5,25	3,66	0,22	0,48	60,06
30	4.312.435	1.437.478	10,16	4,91	0,97	1,79	53,09
40	5.749.914	1.437.479	16,08	5,92	2,39	4,14	50,18
50	7.187.393	1.437.479	23,01	6,93	4,89	7,56	44,14
60	8.624.871	1.437.478	31,17	8,16	8,94	12,27	37,12
70	10.062.350	1.437.479	40,97	9,80	15,33	19,08	30,61
80	11.499.828	1.437.478	53,01	12,04	25,64	29,39	24,65
90	12.937.307	1.437.479	68,41	15,40	42,41	45,43	19,38
100	14.374.786	1.437.479	100,00	31,59	100,00	100,00	13,64

	aportación por tramo en porcentaje		diferencia aportación tramo	reducción % sobre cuota líquida
	1999	antes		
1	0,04	0,09	-0,05	-55,6%
2	0,18	0,39	-0,21	-43,8%
3	0,97	1,79	-0,82	-45,8%
4	1,42	2,35	-0,93	-22,5%
5	4,89	7,56	-2,67	-35,3%
6	4,05	4,71	-0,66	-5,4%
7	15,33	19,08	-3,75	-19,7%
8	10,31	10,31	0,00	0,0%
9	42,41	45,43	-3,02	-6,6%
10	57,59	54,57	3,02	3,0%

Fuente: IEF

- ?? Utilizando la distribución de la cuota líquida por tramos de renta (decilas) facilitada por el IEF se puede obtener una distribución de las rebajas obtenidas gracias a la reforma. Realizado el cálculo se puede observar la falta de homogeneidad en la distribución. Hasta el punto que decilas con menor renta (6ª) obtienen menos rebaja sobre su cuota líquida que otras de mayores ingresos (7ª y 9ª).
- ?? Aunque el resultado en la participación en la cuota líquida de la decila con mayor renta es un aumento sobre el anterior modelo, dentro de la misma, el segmento reducido de mayor renta (1%) consigue disminuciones individuales significativas gracias a la rebaja de los tipos marginales y del efecto regresivo de las deducciones sobre la base imponible.

Así, desde la filosofía utilizada en el sistema anterior (tramo a tipo de gravamen cero y deducciones en la cuota) de gravar la renta para posteriormente corregirla según las circunstancias familiares y personales, se ha pasado a corregir previamente la renta de acuerdo con ciertas "necesidades" y después gravarla. El resultado aparece regresivo en la distribución de los esfuerzos y caro en pérdida de recaudación.

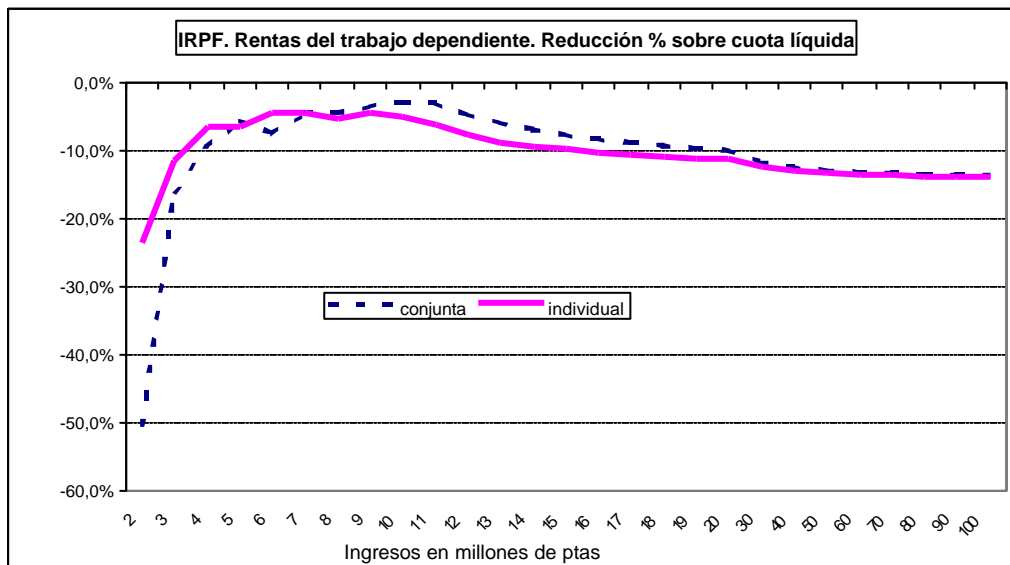
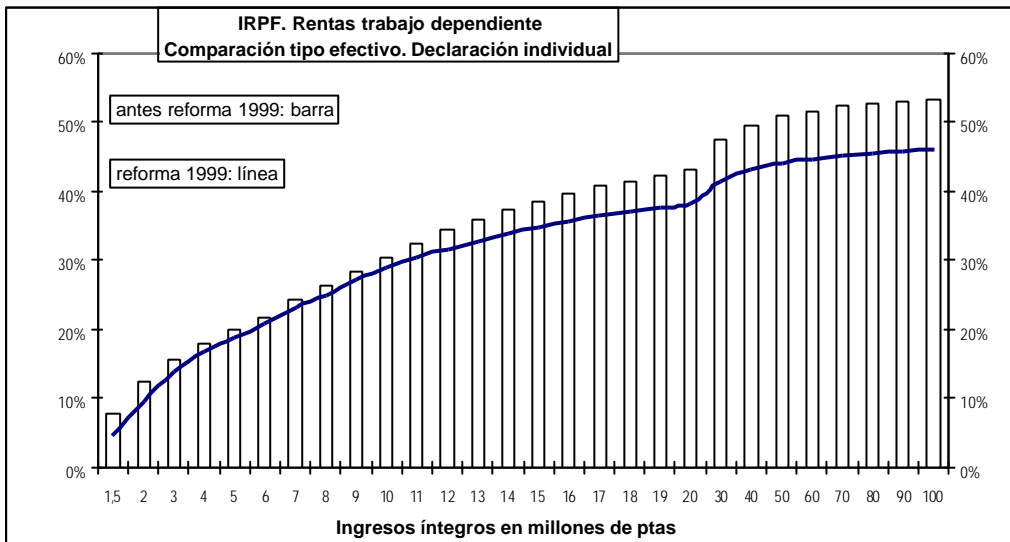
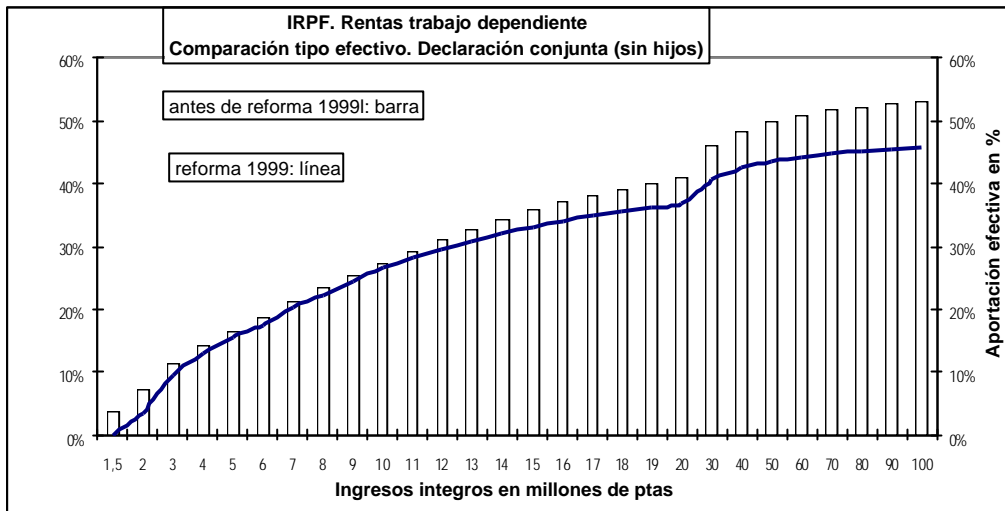
Las simulaciones realizadas muestran una disminución generalizada de los tipos efectivos medios pero con unas características concretas (tablas y gráficos adjuntos).

El Gobierno asegura que todos los ciudadanos se han visto beneficiados con la reforma del IRPF, especialmente los de las rentas inferiores. **Las rentas bajas obtendrán rebajas relativamente elevadas en términos porcentuales (% sobre la cuota pagada); sin embargo no se han beneficiado todos los contribuyentes. Adicionalmente, los efectos reales para un colectivo significativo de los contribuyentes quedan matizados debido a una suma de efectos:**

- ≡ Los dos millones de asalariados y pensionistas con rentas más bajas no han obtenido ningún beneficio con la reforma de 1999, porque con el modelo anterior no aportaban nada al disfrutar del *mínimo exento* (menos de 7.512 € ≡ 1.250.000 pesetas no tenían retención a cuenta). Sin embargo, las personas encuadradas dentro de las actividades económicas (empresarios y profesionales) con una renta declarada inferior a esa cantidad, bastantes a pesar de no coincidir con sus ingresos reales, se benefician de la reforma al no acceder antes al *mínimo exento sin retención*.
- ≡ La profusión de deducciones y la cuantía relativamente alta de las mismas, beneficia más a los mejor situados en la sociedad. Los declarantes con rentas más bajas pero superiores al mínimo exento, reciben *un aluvión* de deducciones anulando una buena parte de sus efectos potenciales (la base liquidable no puede ser negativa y, sin embargo les limita la deducción en cuota por compra de vivienda habitual). Las más altas aprovechan al máximo todas las deducciones, reduciendo su aportación hasta en un 48% de las mismas (tipo marginal máximo). Con la reforma, **una familia con tres hijos en la que trabaje un solo cónyuge con ingresos de 15 millones de pesetas (90.150 €uros) obtiene una rebaja de un millón de pesetas (6.010 €uros), mientras otra familia en las mismas condiciones con dos millones de pesetas de**

ingresos (12.000 €uros) se debe conformar con 33.596 ptas (202 €uros).

- La distribución de *las rebajas* no es coherente en términos de equidad.
- Los contribuyentes con rentas del trabajo por valor de 19 millones de renta (114.190 €uros) y declaración individual consiguen una rebaja idéntica a la de los que tienen tan sólo tres millones de ingresos (18.000 €uros) del -11% de la cuota líquida pagada. A mayor renta, la balanza se inclina más todavía. Un contribuyente con cien millones de pesetas (600.000 €uros) logra una rebaja superior en +2,3 puntos a la de una persona con tres millones de ingresos (18.000 €uros) (-13,8% frente al -11%).
- Las diferencias se hacen más ostensibles si la comparación se realiza en términos absolutos. **La rebaja para una persona con ingresos de dos millones de pesetas (12.000 €) procedentes de rentas distintas a las del trabajo dependiente es de 17.000 pesetas (102,17 €), aumenta hasta las 585.000 pesetas (3.516 €) para un contribuyente con quince millones de ingresos (90.151 €) y alcanza la nada despreciable cifra de 7,3 millones (43.873 €) para las quinientas personas que declaran más de cien millones.** Las diferencias por tramos de renta son igualmente abultadas para las rentas del trabajo dependiente, aunque la cuantía de la rebaja es algo superior para las bajas.
- Las rentas intermedias incluidas entre tres y diez millones de ingresos (18.000 y 60.000 €) son las peor tratadas comparativamente (entre - 11% y - 5% frente al -13,8% de los declarantes con cien millones). Este maltrato es especialmente representativo si se tiene en cuenta que la renta salarial media es de 3.100.000 ptas al año (18.631 €).
- El 1% de los declarantes, los más ricos que declaran una renta mayor a 60.000 €uros al año (10 millones de pesetas) obtienen en su conjunto más de 100,000 millones de pesetas (601 millones de €uros), una cantidad similar a la percibida por el 60% de los declarantes, los menos favorecidos (renta inferior a dos millones de pesetas (12.000 €)).



<i>IRPF . Rentas del trabajo dependiente.</i>						
<i>Comparación: tarifa anterior a 1999 y tarifa desde 18/48 seis tramos con mínimo vital 550 mil por conyuge</i>						
<i>diferencia cuota líquida</i>						
<i>Ingresos</i>	<i>en pesetas</i>		<i>en puntos</i>		<i>% sobre cuota</i>	
	<i>conjunta</i>	<i>individual</i>	<i>conjunta</i>	<i>individual</i>	<i>conjunta</i>	<i>individual</i>
1.500.000	-54.996	-46.863	-3,7	-3,1	-100,0%	-40,5%
2.000.000	-72.136	-58.487	-3,6	-2,9	-50,2%	-23,4%
2.500.000	-60.596	-48.055	-2,4	-1,9	-26,1%	-13,7%
3.000.000	-53.809	-53.480	-1,8	-1,8	-15,9%	-11,4%
3.500.000	-50.467	-54.407	-1,4	-1,6	-11,3%	-9,2%
4.000.000	-53.704	-46.003	-1,3	-1,2	-9,4%	-6,4%
4.500.000	-49.730	-54.483	-1,1	-1,2	-7,1%	-6,3%
5.000.000	-45.756	-63.799	-0,9	-1,3	-5,5%	-6,4%
1.500.000	-54.996	-46.863	-3,7	-3,1	-100,0%	-40,5%
2.000.000	-72.136	-58.487	-3,6	-2,9	-50,2%	-23,4%
3.000.000	-53.809	-53.480	-1,8	-1,8	-15,9%	-11,4%
4.000.000	-53.704	-46.003	-1,3	-1,2	-9,4%	-6,4%
5.000.000	-45.756	-63.799	-0,9	-1,3	-5,5%	-6,4%
6.000.000	-84.146	-57.669	-1,4	-1,0	-7,4%	-4,4%
7.000.000	-64.950	-75.513	-0,9	-1,1	-4,4%	-4,4%
8.000.000	-82.950	-112.677	-1,0	-1,4	-4,4%	-5,3%
9.000.000	-77.327	-112.677	-0,9	-1,3	-3,4%	-4,4%
10.000.000	-77.327	-151.863	-0,8	-1,5	-2,8%	-5,0%
11.000.000	-95.133	-221.863	-0,9	-2,0	-3,0%	-6,2%
12.000.000	-175.133	-317.755	-1,5	-2,6	-4,7%	-7,7%
13.000.000	-251.164	-407.286	-1,9	-3,1	-5,9%	-8,7%
14.000.000	-330.522	-487.286	-2,4	-3,5	-6,9%	-9,3%
15.000.000	-410.522	-567.286	-2,7	-3,8	-7,6%	-9,8%
16.000.000	-490.522	-647.286	-3,1	-4,0	-8,3%	-10,2%
17.000.000	-570.522	-727.286	-3,4	-4,3	-8,8%	-10,5%
18.000.000	-650.522	-807.286	-3,6	-4,5	-9,2%	-10,8%
19.000.000	-730.522	-887.286	-3,8	-4,7	-9,6%	-11,0%
20.000.000	-810.522	-967.286	-4,1	-4,8	-9,9%	-11,2%
30.000.000	-1.610.522	-1.767.286	-5,4	-5,9	-11,7%	-12,4%
40.000.000	-2.410.522	-2.567.286	-6,0	-6,4	-12,4%	-13,0%
50.000.000	-3.210.522	-3.367.286	-6,4	-6,7	-12,9%	-13,3%
60.000.000	-4.010.522	-4.167.286	-6,7	-6,9	-13,1%	-13,4%
70.000.000	-4.810.522	-4.967.286	-6,9	-7,1	-13,3%	-13,6%
80.000.000	-5.610.522	-5.767.286	-7,0	-7,2	-13,4%	-13,7%
90.000.000	-6.410.522	-6.567.286	-7,1	-7,3	-13,5%	-13,7%
100.000.000	-7.210.522	-7.367.286	-7,2	-7,4	-13,6%	-13,8%

Para conocer el efecto real por tramos de renta del nuevo IRPF es preciso incorporar las repercusiones de aplicar un tipo único para los incrementos patrimoniales. Una cuestión imposible de hacer en la actualidad. No obstante, es posible obtener alguna conclusión anticipada a través del análisis de algunas variables aproximativas.

Los incrementos patrimoniales son aquellos aumentos de renta obtenidos por la inversión en determinados activos (financieros e inmobiliarios). La definición que hasta hace poco tiempo incluía un número reducido de operaciones ha visto aumentado su campo de actuación por varias modificaciones. Cabe destacar la aparición de múltiples mecanismos de inversión de uso generalizado por los

ciudadanos, en especial los Fondos de Inversión Colectiva (FIC) que han desplazado los rendimientos del ahorro desde los rendimientos del capital mobiliario hacia los incrementos patrimoniales. De igual forma, el traspaso ha venido propiciado por el uso de las economías domésticas de la compra de acciones en los mercados de valores como instrumento de inversión.

Estas modificaciones en la colocación del ahorro han venido acompañadas de una modificación sustancial en el tratamiento de los rendimientos y, por ende de la recaudación para la Hacienda Pública. La reforma del IRPF aprobada en 1991 instituyó un sistema de tributación de los incrementos patrimoniales decreciente de acuerdo a la duración de la inversión, alcanzando la exoneración a partir de los quince años. Las consecuencias de este sistema no pudieron percibirse en su totalidad al no alcanzarse el periodo de exoneración, debido a la modificación normativa aprobada en 1996 que cambiaba estructuralmente el sistema. La duración del modelo no permitió comprobar su maduración para observar las consecuencias de su aplicación. No obstante, todo apunta a beneficiar en mayor medida a quienes podían mantener de forma más cómoda la inversión en el tiempo, habitualmente quién tiene mayores ingresos, además de generar distorsiones en los mercados financieros al concederles excesivo poder a las instituciones promotoras de los fondos de inversión colectiva. En paralelo, su aplicación redujo de forma severa los ingresos por esta fuente.

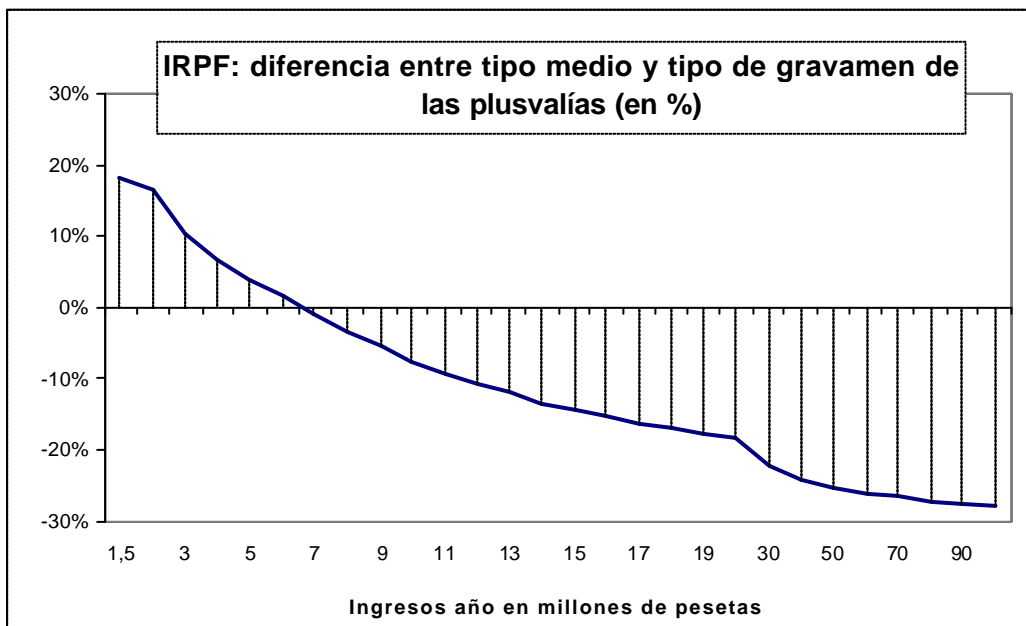
La reforma aprobada en 1996 ha profundizado en las ventajas fiscales de este tipo rendimientos al establecer un tipo único y reducir el tiempo de permanencia para poder acceder al mismo. El tiempo exigido fue inicialmente dos años, pero en 2000 se redujo a tan sólo un ejercicio fiscal.

Las ventajas aplicadas a este tipo de rendimientos amparadas bajo el concepto de incentivos al ahorro, no guardan un criterio de equidad. Más al contrario, su distribución es desfavorable a medida que se reduce el nivel de renta o lo que es lo mismo, aumenta con los ingresos. Esta afirmación se puede comprobar haciendo un seguimiento de las ventajas fiscales obtenidas por los contribuyentes de acuerdo a su nivel de renta, comparándola con las aportaciones a realizar por ingresos similares cuando se consiguen con otras fuentes de renta (equidad horizontal).

Las aportaciones al IRPF realizadas por las distintas fuentes de renta no se calculan utilizando los tipos marginales de la tarifa. Todos los contribuyentes aplican disminuciones en razón de la fuente de ingresos, las circunstancias familiares o, simplemente, por la aplicación del nuevo concepto denominado *mínimo vital* incorporado en la última reforma. Con

este criterio, la comparación de la tributación por tipos de rentas en un escenario de segregación de la cuantía a pagar dependiendo de la fuente de los ingresos, se debe hacer utilizando el tipo medio efectivo (cuota íntegra / ingresos).

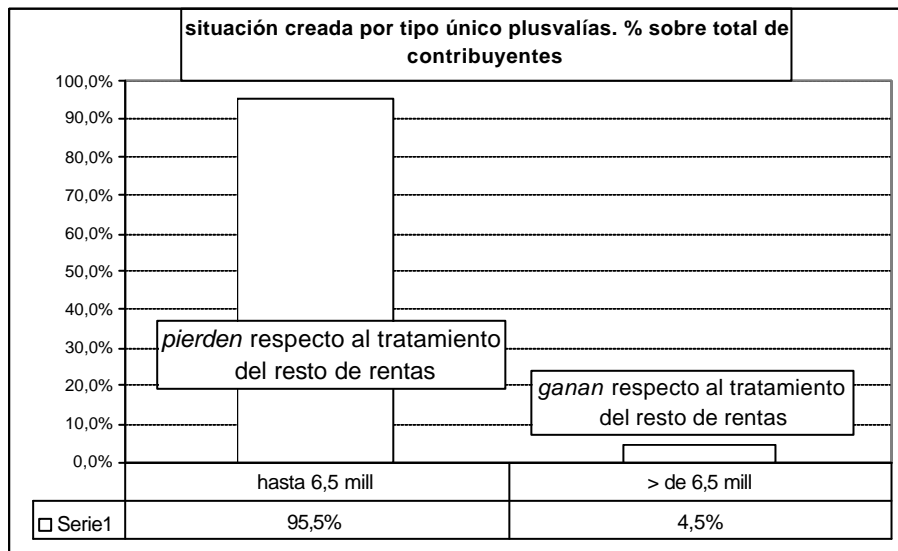
IRPF Tratamiento discriminatorio de las plusvalías				
SUPUESTO: unidad familiar, solo trabaja un conyuge con un hijo				
dfa				
Ingresos	B liquidable	cuota íntegra	tipo medio	tipo gravamen
			(3 / 1)	plusvalías
1,5	0	0	0,0%	18,0%
2	172.000	30.960	1,5%	16,5%
3	1.108.000	229.920	7,7%	10,3%
4	2.044.000	454.560	11,4%	6,6%
5	2.980.000	717.040	14,3%	3,7%
6	3.916.000	981.928	16,4%	1,6%
7	4.907.293	1.334.313	19,1%	-1,1%
8	5.907.293	1.706.313	21,3%	-3,3%
9	6.907.293	2.102.282	23,4%	-5,4%
10	7.907.293	2.552.282	25,5%	-7,5%
11	8.907.293	3.002.282	27,3%	-9,3%
12	9.907.293	3.452.282	28,8%	-10,8%
13	10.907.293	3.902.282	30,0%	-12,0%
14	11.907.293	4.379.501	31,3%	-13,3%
15	12.907.293	4.859.501	32,4%	-14,4%
16	13.907.293	5.339.501	33,4%	-15,4%
17	14.907.293	5.819.501	34,2%	-16,2%
18	15.907.293	6.299.501	35,0%	-17,0%
19	16.907.293	6.779.501	35,7%	-17,7%
20	17.907.293	7.259.501	36,3%	-18,3%
30	27.907.293	12.059.501	40,2%	-22,2%
40	37.907.293	16.859.501	42,1%	-24,1%
50	47.907.293	21.659.501	43,3%	-25,3%
60	57.907.293	26.459.501	44,1%	-26,1%
70	67.907.293	31.259.501	44,7%	-26,7%
80	77.907.293	36.059.501	45,1%	-27,1%
90	87.907.293	40.859.501	45,4%	-27,4%
100	97.907.293	45.659.501	45,7%	-27,7%



Como se puede observar en la tabla adjunta, con la actual fórmula de tributación de las plusvalías tan solo las personas con ingresos superiores a 6,5 millones de pesetas (39.065 €uros) obtienen beneficios derivados de la decisión de ahorrar en relación a la tributación del resto de fuentes de renta. Para las personas con rentas superiores a esta cantidad, el beneficio se va incrementando hasta llegar a ser de 27,7 pesetas de cada cien ingresadas como plusvalías para los contribuyentes con ingresos de 100 millones de pesetas (46 céntimos por cada €uro ingresado como plusvalía para los contribuyentes con ingresos de 600.000 €uros al año).

Por el contrario, una unidad familiar con un hijo a cargo, con ingresos por valor de dos millones (12.000 €uros) obtenidos del trabajo dependiente, deberá pagar por las plusvalías obtenidas 16,5 pesetas más por cada cien ingresadas, respecto a lo pagado por una cantidad equivalente de rentas del trabajo (27 céntimos de €uro por cada uno ingresado).

Las unidades familiares por debajo del listón mencionado, que son la mayoría, no sólo tienen que realizar un esfuerzo superior para poder ahorrar respecto a los mejor situados, sino que además se ven penalizadas comparativamente respecto a estos contribuyentes por la tributación de las rentas obtenidas mediante el ahorro.



De acuerdo a la información de la última Memoria Tributaria publicada (datos de 1998), **tan solo el 4,5% de los contribuyentes obtiene beneficios mediante la aplicación del actual sistema de tributación de las plusvalías, en comparación al tratamiento recibido en el propio IRPF por el resto de sus rentas. La presunta defensa del**

ahorro popular, de los más desfavorecidos, se convierte en una nueva pérdida de progresividad del impuesto al favorecer más a los mejor situados.

La fijación de un tipo único para los incrementos patrimoniales ha estado acompañado de la mejora de la tributación de los rendimientos de capital obtenidos a través de los contratos de seguros de vida. El favorable marco creado con la nueva ley del IRPF fue ampliado en el RD 3/2000 que aumenta las favorables condiciones establecidas para este tipo de inversión por la Ley del IRPF, incrementando los coeficientes reductores del 60% al 65% (primas pagadas cinco años antes de su percepción) y del 70% al 75% (primas satisfechas ocho años antes de cobrar el seguro).

Con los nuevos coeficientes una persona con rentas superiores a doce millones de pesetas disminuye su tributación por este tipo de rendimientos de capital desde el 48% hasta el 16,8%, incluso hasta el 12% en el mejor de los casos. El resultado es una nueva disminución de la progresividad del impuesto, unido a una competencia desleal de este tipo de productos frente a otras opciones de inversión, rompiendo la presunta neutralidad pretendida por los autores de la reforma en el tratamiento de los distintos activos destino de las inversiones.

La reducción en las aportaciones a través de impuestos directos (IRPF e Impuesto de Sociedades) ha alcanzado prácticamente a todos los contribuyentes que no estaban ya exentos de aportar ¹⁶. Pero la distribución de las rebajas ha sido bastante desequilibrada, concentrándose en exceso en las rentas del capital en general, y en las personas con superiores ingresos, en particular. Entre otras cuestiones al ser éstos quienes más posibilidades tienen de generar rendimientos de capital mobiliario y plusvalías gracias a su mayor capacidad de ahorrar.

Tal y como refleja la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, los resultados alcanzados en el cuarto trimestre del 2001 mostraban que tan solo un 38% de la población española tenía la posibilidad de ahorrar.

De esta información, se puede colegir la limitación a una parte no predominante de la población del acceso a la generación de rentas de capital, tanto en el capítulo de rendimientos de capital mobiliario como de plusvalías por compra - venta de Fondos de Inversión Colectiva, valores e inmuebles.

¹⁶ Los contribuyentes con rentas procedentes del trabajo inferiores a 1,2 millones de pesetas (7.212 €uros) no solo no tenían que presentar declaración, sino más importante, no tenían ninguna deducción previa o anticipo a cuenta.

Disponer de la Memoria Tributaria actualizada permitiría ahondar en la distribución por tramos de ingresos del número de contribuyentes. No obstante, parece lógico pensar que dentro de las personas con capacidad para ahorrar, los que pueden acumular cantidades significativas de rendimientos de capital y plusvalías en el conjunto de los ingresos declarados deben constituir una porción todavía inferior al 38% citado. Este es el colectivo que aparece como más favorecido por el conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno.

**Porcentaje de hogares que pueden dedicar algún dinero al ahorro de acuerdo con su nivel de ingresos y gastos, por CC.AA. de residencia
4º trimestre 2001**

CC.AA	Puede dedicar dinero al ahorro	No puede dedicar dinero al ahorro, o dedican muy poco	Indicador evolución*
TOTAL	38,3	61,7	1,4
Andalucía	35,0	65,0 #	-1,3
Aragón	45,3	54,7	0,7
Asturias (Principado de)	43,9	56,1	0,6
Baleares (Islas)	35,5	64,5	14,1
Canarias	25,2	74,8	5,9
Cantabria	40,8	59,2	3,4
Castilla y León	49,8	50,2	4,0
Castilla - La Mancha	39,6	61,0	4,8
Cataluña	45,2	54,8	0,5
Comunidad Valenciana	46,3	53,7	5,1
Extremadura	35,3	64,7	2,2
Galicia	29,1	70,9	-4,1
Madrid (Comunidad de)	22,5	77,5	-1,3
Murcia (Región de)	37,6	62,4	-5,1
Navarra (Comunidad Foral de)	40,1	59,9	13,5
País Vasco	49,1	50,9	5,9
Rioja (La)	52,2	47,8	6,7
Ceuta y Melilla (Ciudades Aut. de)	26,3	73,7	-23,4

*Este indicador se obtiene por diferencia del porcentaje registrado por la primera columna (puede dedicar dinero al ahorro), entre el trimestre actual y el mismo trimestre del año anterior.

Después de analizar con detalle la estructura del nuevo IRPF, existen argumentos suficientes para demostrar la aparición de una grave pérdida de equidad y de suficiencia respecto al modelo anterior. **Las modificaciones introducidas mantienen los mismos problemas que arrastraba el impuesto en cuanto a la insuficiente aportación de las rentas distintas al trabajo dependiente, añadiendo una mayor fragilidad en materia de recaudación y un sistema de retenciones más deficiente.**

5.3. Objetivo de simplificar

La principal medida presentada por los autores de la reforma para simplificar el impuesto es la no obligación de presentar declaración para un colectivo de trabajadores cuando cumplan una serie de requisitos. Intentar cumplir con este derecho ha obligado a poner en práctica un nuevo sistema de retenciones. Pero el nuevo sistema de pagos a cuenta se encuentra con dificultades insalvables para combinar el cumplimiento del derecho de los contribuyentes sin incurrir en pérdidas de recaudación para la Hacienda Pública. **Para paliar los daños en la recaudación, el sistema de retenciones, además de otros inconvenientes, está generando, de forma premeditada, retenciones excesivas para millones de trabajadores.** El insuficiente ajuste del sistema de retenciones, en un escenario de exoneración de presentar declaración, ha hecho preciso la creación de un sistema de devolución específico para los afectados.

La experiencia hasta la fecha no es especialmente favorable, de forma que las potenciales virtudes del nuevo sistema quedan bastante desajustadas en la práctica ¹⁷.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala tercera de los Contencioso Administrativo) mayo de 2000

* Anula los artículos 76.1.2º; 78.2.1; 78.3.d) 2ª; 88.1 y 93 en su párrafo 2º del Reglamento del IRPF (RD 214/1999) y declara ilegal el 78.3.d del mismo Reglamento.

* Los artículos anulados tratan sobre el acceso al mínimo familiar íntegro por hijos a cargo y ascendientes. También incorporan el tratamiento individual en el cálculo de la retención anulando el criterio de considerar persona dependiente al cónyuge con ingresos inferiores a 100.000 pesetas. Por último, considera excesiva la retención fijada para los ingresos por actividades profesionales y empresariales (ya modificada con la rebaja desde el 20% al 18%).

* Las posibles modificaciones del Ministerio de Hacienda ante la Sentencia del Tribunal Supremo, apuntan a:

Acceso al mínimo familiar íntegro por hijo a cargo para las personas separadas, divorciadas, viudas o que formen unidad monoparental.

Acceso al mínimo personal por ascendientes para todos los contribuyentes que incluyan esta información en el documento facilitado por la empresa. Queda pendiente de conocer qué sucederá en el caso de información no ajustada a la verdad de un contribuyente sin obligación de presentar la declaración.

¹⁷ Mayor detalle en "La reforma del IRPF 1999. Problemas derivados del sistema de retenciones y la exclusión de presentar declaración". Miguel A. García. C.S. de CC.OO. febrero 2000

Una parte los problemas detectados en el sistema de retenciones han sido reconocidos por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de mayo de 2000, anulando una serie de artículos del Reglamento del IRPF y declarar ilegal otro. Pero incluso con las modificaciones anunciadas por la Agencia Tributaria (RD 1732/2000) para solventar las obligaciones contenidas en la Sentencia del Tribunal Supremo (ver recuadro), siguen vigentes los problemas más graves (unidad familiar en los que trabaja un solo cónyuge y contratos temporales). Si bien estas situaciones pueden no ser ilegales, sí son injustas, pudiendo incluso generar pérdidas económicas en determinadas situaciones en las que se unen las retenciones excesivas y una insuficiente información de los afectados.

En primer lugar, sólo los trabajadores con ingresos muy inferiores a la cuantía inicialmente publicitada quedan realmente exonerados de pagar al IRPF por no tener retenciones. La horquilla oscila entre 1.250.000 y 2.025.000 pesetas brutas anuales (7.512 y 12.170 €uros). Para estar incluido en este último umbral, se debe estar casado, sólo trabajar un cónyuge en la unidad familiar y tener dos hijos a cargo.

La exención tampoco es general cumpliendo los límites de ingresos brutos anuales, ya que si la renta se obtiene mediante un contrato de trabajo temporal con duración determinada inferior a un año, la retención obligatoria será como mínimo del 2%. Es decir, todos aquellos trabajadores con contratos temporales, millones desafortunadamente, quedan penalizados por esta retención aunque sus ingresos sean inferiores a los límites fijados con carácter general como exentos de retención y pago. Estos trabajadores deberán realizar en todo caso la correspondiente declaración anual para poder recuperar parcial o, totalmente, sus aportaciones.

Como elemento adicional, la carga administrativa para la empresa ha aumentado voluminosamente a pesar de disponer de un programa ofimático suministrado por la Agencia Tributaria, porque el proceso de cálculo es igual de complejo que la cumplimentación anual del impuesto. Aunque el esfuerzo no se recompensa con una mayor fiabilidad en el resultado final. Además, para poder ser efectivo, se deben realizar regularizaciones periódicas.

Para todos aquellos trabajadores que superan los mínimos exentos o, no superándolos están sometidos a retención, la aplicación de la norma presenta múltiples rasgos peculiares. Entre ellos se pueden destacar:

?? Las unidades familiares en las que solo trabaje un cónyuge o, el otro tenga ingresos inferiores a 100.000 ptas al año (601 €uros): El

cálculo de las retenciones para estos trabajadores sólo incluye una deducción por mínimo personal de 550.000 ptas \approx 3.305 €uros (artículo 10.3d del RD de retenciones ¹⁸) y no permite incluir como gasto deducible el mínimo personal ampliado autorizado por la Ley del IRPF para personas en esas condiciones (mínimo de 1.100.000 ptas \approx 6.611 €uros) ¹⁹.

DECLARACION AÑO 1999 (Ley IRPF 41/1998)							
INGRESOS	Gastos deducibles				Liquidación		
	S. Social	R. Trabajo	Mínimo personal	Mínimo familiar	base liquidable	cuota íntegra	tipo medio efectivo
1.500.000	96.000	489.616	1.100.000	225.000	-410.616	0	0
2.000.000	128.000	375.000	1.100.000	225.000	172.000	30.960	1,55%
2.250.000	144.000	375.000	1.100.000	225.000	406.000	73.080	3,25%
2.500.000	160.000	375.000	1.100.000	225.000	640.000	117.600	4,70%
2.750.000	176.000	375.000	1.100.000	225.000	874.000	173.760	6,32%
3.000.000	192.000	375.000	1.100.000	225.000	1.108.000	229.920	7,66%
3.250.000	208.000	375.000	1.100.000	225.000	1.342.000	286.080	8,80%
3.500.000	224.000	375.000	1.100.000	225.000	1.576.000	342.240	9,78%
4.000.000	256.000	375.000	1.100.000	225.000	2.044.000	454.560	11,36%
4.500.000	288.000	375.000	1.100.000	225.000	2.512.000	584.596	12,99%
5.000.000	320.000	375.000	1.100.000	225.000	2.980.000	717.040	14,34%

RETENCION A CUENTA. Programa Agencia Tributaria y RD 271/7/98					
INGRESOS	RETENCION (oficial)		Diferencia retención - liquidación		
	importe anual	tipo retención	diferencia en pesetas	tipo retención	
1.500.000	0	0,00%	0	0,00%	
2.000.000	52.400	2,62%	21.440	1,07%	
2.250.000	139.950	6,22%	66.870	2,97%	
2.500.000	227.500	9,10%	109.900	4,40%	
2.750.000	314.875	11,45%	141.115	5,13%	
3.000.000	391.800	13,06%	161.880	5,40%	
3.250.000	447.850	13,78%	161.770	4,98%	
3.500.000	510.650	14,59%	168.410	4,81%	
4.000.000	642.800	16,07%	188.240	4,71%	
4.500.000	775.350	17,23%	190.754	4,24%	
5.000.000	908.000	18,16%	190.960	3,82%	

A devolver si se presenta la declaración anual

Esta decisión implica **imponer una retención a estos trabajadores muy superior a la que le correspondería de acuerdo a la liquidación definitiva**. Todas aquellas personas en esta situación, aproximadamente el 38% de las declaraciones (fuente Memoria Tributaria 1996), están generando una fuerte devolución. Podría darse el caso que los contribuyentes con rentas inferiores a 3,5 millones de ptas \approx 21.035 €uros (o 1.250.000 \approx 7.512 €uros si proviene de varios pagadores) perdieran la devolución, si confundidos por la propaganda, no presentan la correspondiente declaración.

¹⁸ La incidencia se corrige parcialmente en el artículo 12.3 para las rentas inferiores a 3,5 millones de pesetas [Máxima cuota de retención = (Renta trabajo – límite exento) * 0.35] pero no en su totalidad como se observa en la tabla siguiente.

¹⁹ La explicación utilizada por los responsables de Hacienda ante la opinión pública es impedir el uso del mínimo ampliado por no conocer a priori si el cónyuge trabajará durante el ejercicio fiscal.

?? Las personas con hijos a cargo: soportan también una retención superior al establecer en la fórmula de cálculo como gasto deducible tan solo la mitad de lo fijado en la Ley del IRPF. Sólo pueden rebajar los ingresos brutos en 601 €uros (100.000 pesetas) cuando la Ley permite 1.352,28 o 1.502,53 €uros (225.000 o 250.000 pesetas) si el hijo es menor de 3 años. Este caso, común a millones de contribuyentes/unidades familiares, la retención fijada es excesiva respecto a la liquidación a realizar de acuerdo a la Ley ²⁰.

?? Las personas con contratos o relaciones de duración inferior a un año: con carácter general tienen un tipo de retención no inferior al 2%, con independencia de su nivel de ingresos, incluso si éstos son inferiores al mínimo general exento de retención (de 7.512,00 a 12.170,50 €uros cuando se está casado y con dos hijos).

Estos trabajadores tienen un trato diferente en el cálculo de las retenciones aunque obtengan los mismos ingresos y tengan un situación familiar idéntica. Se detallan tres tipos:

1. *Contratos temporales de duración determinada en distintas empresas*: Retención mínima del 2%²¹ aunque el trabajador obtenga ingresos inferiores a los límites considerados como exentos de retención (% usado habitualmente aunque el retenedor tiene la posibilidad de aplicar una superior en consonancia con los ingresos previsibles). Si no realiza la declaración anual, el trabajador puede incurrir en pérdidas (un millón de trabajadores tienen más de catorce contratos anuales). Realizando una comparación: un trabajador indefinido en las mismas condiciones tiene retención 0% si sus ingresos son inferiores a los fijados para exonerar de retención y de tributación.
2. *Temporal de duración determinada con contratos repetidos en la misma empresa*: Durante el primer contrato se aplica como mínimo el 2%, en los posteriores se regulariza el porcentaje de retención teniendo en cuenta los ingresos obtenidos desde principio de año con un límite máximo del tipo de retención del

²⁰ Solo se ajusta al contenido de la Ley para las unidades familiares en las que trabajen ambos cónyuges.

²¹ RD 2717/1998.

artículo 13.2 "El tipo de retención resultante de lo dispuesto en apartado anterior (tabla) no podrá ser inferior al 2% cuando se trate de contratos o relaciones de duración inferior a un año o de retribuciones y peonadas o jornales diarios ..."

48% de los ingresos mensuales ⁽²²⁾. Si se alcanza el límite máximo de retención se produce una situación no esperada, en la que el trabajador percibe tan solo la mitad del salario.

No obstante, se puede dar la paradoja en algún caso (por ejemplo: primer contrato de diez meses y renovación posterior) que el ingreso por retenciones sea inferior a la liquidación a pesar de soportar una retención del 48% durante algún mes provocando una discriminación positiva respecto a un trabajador con contrato indefinido con idénticos ingresos y situación familiar.

3. *Temporal con contrato por obra y servicio*, teóricamente sin duración determinada. El tipo de retención es resultado de la extensión al año del salario mensual inicial. Caso de rescisión anterior a un año, el tipo de retención soportado es muy superior al marcado en la liquidación del impuesto. El resultado es una discriminación negativa respecto a un trabajador con contrato temporal de duración determinada por el mismo periodo efectivo.

Con el nuevo sistema, la retención se ha convertido en la aportación máxima al impuesto de millones de trabajadores (no es un pago a cuenta). Las empresas soportan una carga administrativa excesiva pero además se convierten en las únicas garantes de la aplicación correcta del impuesto. Son éstas las que deben realizar la comprobación de datos y circunstancias familiares. Pero, si un trabajador cumplimenta el formulario anual de manera errónea (con un hijo de más o un familiar con edad superior a los sesenta y cinco años) y tiene una renta salarial inferior a 3,5 millones de ptas, la retención realizada en su nómina, convertida en su aportación al impuesto, será inferior a la debida. ¿Cómo puede la Agencia Tributaria comprobar el fraude si no tiene los datos de la declaración anual?.

En la misma línea, si el retenedor no ha trasladado la información a la AEAT en tiempo y forma, y ésta no dispone de los datos cuando se presenta la devolución rápida, los cálculos de la devolución son erróneos. **Dado que el contribuyente recibe la declaración en su casa, es el trabajador quien debe asumir las cargas administrativas de realizar la reclamación. El daño puede ser todavía mayor si no realiza la comprobación y, por tanto, renuncia a la devolución correcta.**

²² artículo 14.2.1 y 12.3.b. El tipo máximo para la regularización solo se aplica cuando el contribuyente obtenga una cuantía total de la retribución no superior a 3.500.000 pesetas anuales.

Los sistemas articulados para presentar la declaración del IRPF no han colaborado a solucionar los problemas, incluyendo el nuevo sistema de devolución rápida dirigido a los presuntos favorecidos como no obligados a declarar pero que han sufrido retenciones excesivas.

El uso de la declaración rápida es compleja. El contribuyente no dispone de la información suficiente para conocer si puede utilizarla, si le corresponde devolución. Incluso puede tener dudas sobre la posibilidad de que el sobre no sea recibido por Agencia Tributaria. Adicionalmente, en caso de discrepancia con la liquidación recibida, por ejemplo si no se han procesado todas las retenciones correctamente, la carga de la prueba la soporta el contribuyente.

En paralelo, el sistema establecido abre la puerta a la pérdida cierta de la devolución por parte de un número significativo de contribuyentes, ya sea por ser su solicitud rechazada o, sobre todo, por la confusión generada por la propaganda oficial sobre la no obligación de declarar eludiendo acompañarla de una llamada de atención a comprobar las retenciones a cuenta para solicitar la devolución. Una actitud reprobable cuando el Ministerio de Hacienda es consciente de la aplicación de retenciones excesivas, de forma premeditada, a un porcentaje muy elevado de contribuyentes.

En suma, para evitar la proliferación de lo que se denomina en términos coloquiales *botín de guerra*, el contribuyente tiene más tranquilidad y garantías utilizando el mecanismo ordinario. Una conclusión bastante extendida entre la población observando la estadística de uso del sistema de devolución rápida: (1999) 2.000.000 (2000) 1.300.000. No solo la cobertura es muy reducida sino que además ha caído bastante en el segundo año de aplicación.

La propaganda oficial sobre la mejora en la simplicidad del impuesto no es cierta. Las afirmaciones oficiales (página 17 del informe entregado a la prensa) sobre una disminución en el número de declarantes, mejora en el ajuste de retenciones, reducción de trámites, agilidad en las devoluciones y mejora en el cumplimiento de obligaciones, no parecen corroboradas por la realidad. No es correcto el ejercicio del IEF de presentar la reforma del IRPF como un éxito en la mejora de la gestión del impuesto (+33% de casos con retenciones más ajustadas) utilizando para demostrarlo una muestra muy reducida de casos (3,3 millones sobre 14 millones de declarantes) cuando el resto, la mayoría (casi once millones), sigue manteniendo retenciones muy lejanas a su cuota líquida.

La mayor parte de los avances se podrían haber logrado e, incluso mejorado, sin ninguna reforma del impuesto, tan solo aplicando las

innovaciones tecnológicas (sistema de preimputaciones, programas de ayuda y declaraciones telemáticas).

El resultado del nuevo sistema de retención y el método articulado para cumplimentar el impuesto es deficiente. Los responsables de la Agencia Tributaria reconocen la existencia de un número de devoluciones superior a las existentes con el anterior sistema. Han aumentado el número de declaraciones negativas (10,9 millones sobre un total de 13 millones: el 83,8% del total de contribuyentes) y la cuantía media de las mismas (135.000 pesetas / 811 €uros de devolución media). El total de las devoluciones del ejercicio fiscal del año 2000 asciende a 7.212 millones de €uros (1,2 billones de pesetas) aunque el plazo de percepción se ha reducido significativamente.

Los inconvenientes tienen un agravante: una parte de los trabajadores con derecho a percibir las no las recobrarán nunca por falta de la suficiente información.

Con el nuevo modelo, dado que los contribuyentes deben revisar por seguridad la declaración recibida de la AEAT, no parece aportar mucha ventaja respecto a la situación anterior y, por contra, si han aparecido nuevos riesgos que pueden derivar en aportaciones excesivas no recuperadas.

La estructura de IRPF aprobada, hace muy difícil, se puede decir casi imposible, cumplir con la promesa de no tener obligación de presentar la declaración a un número elevado de contribuyentes, sin incurrir en severos riesgos para un colectivo importante de los mismos. Conocido el saldo poco positivo de la experiencia desde 1999, produce preocupación la declaración realizada por el Ministro de Hacienda de extender los colectivos teóricamente exentos de presentar declaración hasta los cinco millones de pesetas de ingresos. Una decisión más preocupante, si cabe, al conocer la pretensión de incorporar nuevos datos en el cálculo de retenciones realizado por las empresas, como son los pagos realizados por compra de vivienda habitual. Una información muy sensible en la relación trabajador y empresa, además de multimillonaria en apuntes, con el consiguiente incremento de las obligaciones para las empresas.

En cuanto a la lucha contra el elevado fraude fiscal, los resultados con el nuevo IRPF no son especialmente destacables. La teoría sostenida por los autores de la reforma relaciona directamente la rebaja del mismo con un mejor cumplimiento. Este juicio llevado al extremo, implicaría que la mejor lucha contra el fraude es la desaparición de la figura tributaria.

El aumento de la base imponible del IRPF conseguido desde 1996 es el habitual, incluso inferior, en una situación de crecimiento económico intenso. La relación con una mejora en la lucha contra el fraude gracias a la reforma del impuesto parece un ejercicio de autoalabanza totalmente gratuita.

Nuevamente la experiencia demuestra que la única fórmula para reducir el comportamiento defraudador es una combinación de cultura fiscal y medidas coercitivas ejemplarizantes contra quienes eluden la legalidad. Las decisiones del Gobierno van en sentido contrario; su actitud desacredita el sistema tributario al trasladar a los ciudadanos un mensaje engañoso en el que conviven la posibilidad de rebajar continuamente los impuestos y una teórica posibilidad de aumentar el estado del bienestar. Un binomio totalmente imposible de lograr, salvo que aumenten otros impuestos de distribución más injusta o se limiten las prestaciones del sector público. Las dos opciones utilizadas hasta la fecha.

Todo apunta a una relajación muy importante en la lucha contra el fraude fiscal. Las campañas institucionales concentradas exclusivamente en la rebaja de impuestos han olvidado de forma sistemática la penalización social del fraude. Esta relajación tiene como resultado un acicate para el defraudador que ve en la práctica que las posibilidades de pagar por su ilegal comportamiento se han reducido significativamente.

Los responsables del Ministerio de Hacienda eluden luchar contra el fraude. No hacen demasiado para generar cultura asociada a la necesidad de disponer de recursos suficientes para articular un sector público similar a los de los países comunitarios más desarrollados, Tampoco endurecen una ley de delito fiscal totalmente inoperante, más al contrario, han limitado la prima de riesgo del defraudador al reducir de cinco a cuatro años el periodo de prescripción de la infracción o el delito.

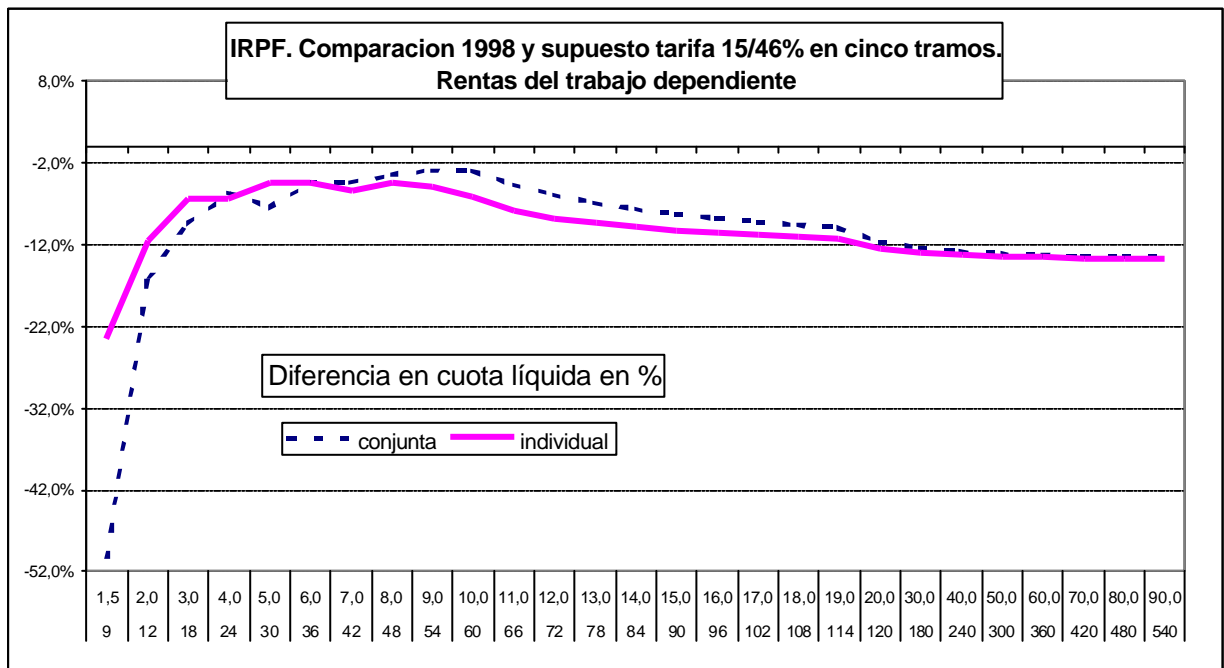
De acuerdo a la propaganda oficial, la reforma del IRPF incluía menores costes de gestión para la AEAT (reducción de cinco millones de declaraciones) aumentando de esta forma los recursos destinados a perseguir el fraude. La realidad hasta la fecha parece demostrar lo contrario, el trabajo de gestión se ha multiplicado al aumentar la duración de las campañas, los procedimientos y el número de trámites.

Cabría realizar algunas preguntas ¿En cuantos efectivos y/o unidades se han reducido el área de gestión y en cuantos se ha incrementado el área de inspección?, ¿cuál es el coste medio de gestión por contribuyente incluyendo la devolución rápida?. ¿Número de actuaciones ultimadas en el área de inspección medidas en actas incoadas?, ¿número de contribuyentes comprobados e importe de

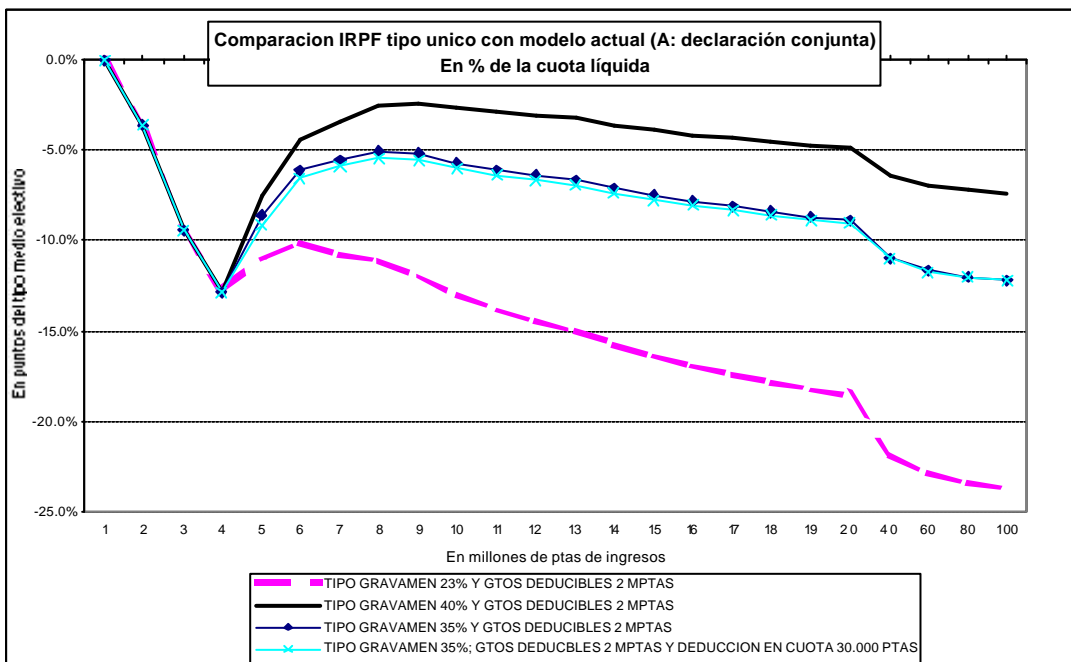
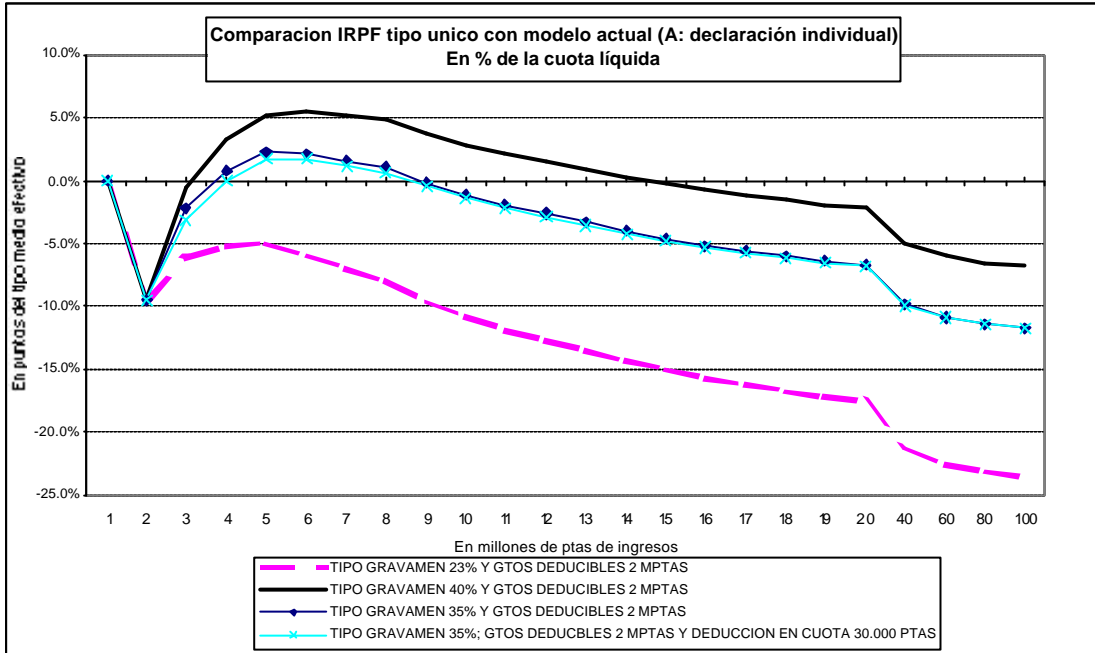
deudas tributarias liquidadas?. La respuesta de estas preguntas aclarará sin duda la situación actual de lucha contra el fraude.

Comparación situación antes de 1998 (tarifa 20%/56%) y supuesto reforma cinco tramos (tarifa de 15%/46%)

IRPF Rentas del trabajo dependiente.									
Comparación: tarifa 1998 y tarifa 15%/46% cinco tramos con mínimo vital 550 mil por conyuge									
Ingresos brutos		diferencia en cuota líquida							
		en pesetas		en Euros		en puntos		% sobre cuota	
en pesetas	en Euros	conjunta	individual	conjunta	individual	conjunta	individual	conjunta	individual
1.500.000	9.015,18	-54.996	-58.349	-330,53	-350,68	-3,7	-3,9	-100,0%	-50,4%
2.000.000	12.020,24	-84.046	-107.716	-505,13	-647,39	-4,2	-5,4	-58,5%	-43,1%
3.000.000	18.030,36	-107.809	-107.480	-647,94	-645,97	-3,6	-3,6	-31,9%	-22,9%
4.000.000	24.040,48	-114.971	-130.920	-690,99	-786,85	-2,9	-3,3	-20,2%	-18,2%
5.000.000	30.050,61	-146.871	-144.564	-882,71	-868,85	-2,9	-2,9	-17,8%	-14,5%
6.000.000	36.060,73	-154.278	-156.401	-927,23	-939,99	-2,6	-2,6	-13,6%	-11,9%
7.000.000	42.070,85	-186.629	-225.792	-1.121,66	-1.357,04	-2,7	-3,2	-12,6%	-13,3%
8.000.000	48.080,97	-256.629	-321.375	-1.542,37	-1.931,51	-3,2	-4,0	-13,7%	-15,2%
9.000.000	54.091,09	-332.619	-389.969	-1.999,08	-2.343,76	-3,7	-4,3	-14,6%	-15,2%
10.000.000	60.101,21	-372.619	-469.155	-2.239,49	-2.819,68	-3,7	-4,7	-13,6%	-15,4%
11.000.000	66.111,33	-430.425	-579.155	-2.586,91	-3.480,79	-3,9	-5,3	-13,5%	-16,2%
12.000.000	72.121,45	-550.425	-715.046	-3.308,12	-4.297,52	-4,6	-6,0	-14,8%	-17,4%
13.000.000	78.131,57	-670.425	-841.932	-4.029,33	-5.060,11	-5,2	-6,5	-15,7%	-18,0%
14.000.000	84.141,69	-774.167	-941.932	-4.652,84	-5.661,12	-5,5	-6,7	-16,1%	-18,0%
15.000.000	90.151,82	-874.167	-1.041.932	-5.253,85	-6.262,14	-5,8	-6,9	-16,3%	-18,0%
16.000.000	96.161,94	-974.167	-1.141.932	-5.854,86	-6.863,15	-6,1	-7,1	-16,4%	-18,0%
17.000.000	102.172,06	-1.074.167	-1.241.932	-6.455,88	-7.464,16	-6,3	-7,3	-16,5%	-18,0%
18.000.000	108.182,18	-1.174.167	-1.341.932	-7.056,89	-8.065,17	-6,5	-7,5	-16,6%	-17,9%
19.000.000	114.192,30	-1.274.167	-1.441.932	-7.657,90	-8.666,18	-6,7	-7,6	-16,7%	-17,9%
20.000.000	120.202,42	-1.374.167	-1.541.932	-8.258,91	-9.267,20	-6,9	-7,7	-16,8%	-17,9%
30.000.000	180.303,63	-2.374.167	-2.541.932	-14.269,03	-15.277,32	-7,9	-8,5	-17,2%	-17,9%
40.000.000	240.404,84	-3.374.167	-3.541.932	-20.279,15	-21.287,44	-8,4	-8,9	-17,4%	-17,9%
50.000.000	300.506,05	-4.374.167	-4.541.932	-26.289,28	-27.297,56	-8,7	-9,1	-17,5%	-17,9%
60.000.000	360.607,26	-5.374.167	-5.541.932	-32.299,40	-33.307,68	-9,0	-9,2	-17,6%	-17,9%
70.000.000	420.708,47	-6.374.167	-6.541.932	-38.309,52	-39.317,80	-9,1	-9,3	-17,6%	-17,9%
80.000.000	480.809,68	-7.374.167	-7.541.932	-44.319,64	-45.327,92	-9,2	-9,4	-17,7%	-17,9%
90.000.000	540.910,89	-8.374.167	-8.541.932	-50.329,76	-51.338,04	-9,3	-9,5	-17,7%	-17,9%
100.000.000	601.012,10	-9.374.167	-9.541.932	-56.339,88	-57.348,16	-9,4	-9,5	-17,7%	-17,9%



Simulación tipo único de gravamen del 23%, 35% y 40% con gastos deducibles de 12.000 €uros (24.000 €uros en declaración conjunta).



6. Algunas conclusiones

La calidad de vida de los ciudadanos viene dada por la riqueza creada y la distribución de la misma. En una economía de mercado, la eficiencia en la asignación de recursos dentro del proceso productivo es un objetivo compartido para disponer de una superior riqueza. No obstante, dado que la actuación solo del mercado distribuye la renta de forma desequilibrada a nivel personal y territorial, es necesario aplicar elementos correctores. En los países comunitarios, la iniciativa pública cubre esta deficiencia mediante diferentes políticas.

La sociedad debe exigir a los gestores de *lo público* la máxima eficacia en el uso de los recursos económicos y humanos disponibles, pero junto a esta exigencia, los ciudadanos deben ser conscientes de la necesidad de disponer de los ingresos suficientes para poner en práctica el modelo socioeconómico pretendido. El objeto central del sistema tributario es garantizar la suficiencia de las Administraciones Públicas. Pero si además, se considera oportuno aplicar una acción redistributiva real, este objetivo de equidad está asociado a la política fiscal como suma de una adecuada política de gasto y una justa distribución de los esfuerzos entre los ciudadanos en la etapa de recaudación.

Recientemente han aparecido voces que limitan la acción redistributiva del estado a las políticas de gasto. Su planteamiento parece un tanto limitado, no sólo por aparecer la política tributaria como ajena a los propios ciudadanos, sino porque difícilmente se puede lograr redistribuir la riqueza sin requerir mayores aportaciones a quienes tienen más riqueza. La aplicación de esfuerzos iguales a personas con rentas diferentes se concreta en una mayor exigencia (progresividad en el sistema tributario).

Los objetivos de eficiencia económica, suficiencia y equidad son perfectamente compatibles, como se demuestra en los países más desarrollados de la Unión Europea. La distribución más equilibrada de la riqueza, además de mejorar la calidad de vida de los menos favorecidos, potencia la estabilidad social y el crecimiento económico. La presunta contradicción entre ambos está desautorizada en la práctica y se ha convertido fundamentalmente en una justificación de quienes priorizan limitar el fin redistributivo de la política fiscal.

La presión fiscal española seguía siendo en 2000 inferior en siete puntos del PIB respecto a la media de los países de la Unión Europea. La mayor diferencia se acumula en los impuestos sobre la renta (-3,9 puntos del PIB), seguida de la existente en los impuestos sobre el consumo (1,9 puntos del PIB). La situación de las cuotas sociales, a

pesar de la continua queja de las organizaciones empresariales, es también inferior a la media comunitaria (-1,3 puntos del PIB). **No se puede hablar de excesiva presión fiscal medida en términos agregados, y menos aún en el segmento de la imposición directa.**

La presión fiscal en España ha crecido casi dos puntos del PIB desde 1996. No es cierta la afirmación sobre una bajada de impuestos. Pero todavía más importante, en este corto periodo de tiempo ha cambiado su estructura interna estableciéndose una posición hegemónica de la imposición sobre el consumo.

La nueva estructura tributaria perjudica a las personas con menor renta (más esfuerzo relativo en la aportación) y es más frágil ante ciclos de actividad menos boyantes o de crisis económica. Como se ha demostrado en 2002, para cubrir la pérdida de recaudación provocada por las reformas del IRPF e Impuesto de Sociedades, el Ejecutivo se ha visto obligado a incrementar la imposición sobre el consumo (nuevos impuestos o elevaciones de algunos de los existentes) y queda por ver si no procederá a reducir el nivel de gastos. De ser así, los menos favorecidos, por ejemplo los trabajadores desempleados si se reduce la actual prestación, sufrirán las consecuencias negativas de una rebaja en el IRPF con demasiadas ventajas para las rentas más elevadas.

El IRPF es la figura principal del ordenamientos tributario de los países más avanzados. Este impuesto tiene un carácter personal aplicándose sobre la capacidad de pago de los ciudadanos, lo que le confiere un elevado potencial recaudador. Pero estas características, le convierten también en un foco permanente de atención social, situándolo en ocasiones, en un objetivo a batir por parte de aquellas personas a las que se les exige un mayor esfuerzo, en consonancia a su superior nivel de renta. Una *rebelión de los ricos* ante sus obligaciones fiscales, aunque su minoritaria queja se encubra en una supuesta asfixia fiscal del conjunto de la población y del presunto lastre sobre el crecimiento económico, provocado por un exceso de impuestos.

Los argumentos manejados por los impulsores de la reforma del IRPF fueron variopintos: excesivo peso de las rentas del trabajo dentro del impuesto, desincentivos a la realización de trabajos asalariados, un diseño arcaico y demasiado complejo del mismo o, la necesidad de favorecer las inversiones primando fiscalmente el ahorro (antes rentas del capital). Pero siendo cierta la excesiva aportación de las rentas del trabajo dependiente en el total de la cuota líquida, en un impuesto que recauda menos que la media comunitaria, la causa podía ser la escasa contribución del resto de las fuentes de ingresos (rendimientos de capital, rentas empresariales o, incluso rendimientos de trabajadores autónomos).

El IRPF tenía problemas igual que ahora, aunque en la práctica ni cumplía, ni cumple, con las funciones establecidas debido a deficiencias en su definición pero, sobre todo, por la falta de cumplimiento de la norma establecida (fraude).

Los legisladores, utilizando los argumentos mencionados diseñaron una reforma del IRPF fijando como objetivos mejorar la eficiencia económica, la equidad y simplificar su cumplimiento. Conocida la reforma aplicada desde 1999, el principal mecanismo elegido fue disminuir la progresividad del impuesto mediante la acumulación de una serie de medidas (profusión de gastos deducibles antes de calcular la base imponible a tributar, disminución de los tipos de gravamen y ruptura del carácter sintético con un tipo único para las ganancias patrimoniales). Su objetivo central fue disminuir el tipo efectivo para las personas con rentas superiores, aunque para conseguirlo también han disminuido las de la mayoría de los contribuyentes, con un efecto demoledor sobre la recaudación y una distribución de las rebajas muy desigual.

Como se ha explicado con detalle en los capítulos específicos, hay argumentos solventes para cuestionar el cumplimiento de los objetivos marcados. Hasta el punto de confirmar el análisis previo que consideraba **la reforma innecesaria, inoportuna e injusta en la distribución de los esfuerzos entre los ciudadanos.**

- A. Innecesaria ante la posición comparada de la presión fiscal española respecto a la de la Unión Europea, espacio económico donde se desarrollan el setenta por ciento de los intercambios comerciales. **Buscando un calificativo para justificar la reforma del IRPF, el más apropiado sería el de electoralista.**
- B. Inoportuna porque ha tenido carácter procíclico, al aplicarse en el momento de mayor crecimiento de la demanda interna (III y IV Trimestre de 1998). Este hecho, ante las insuficiencias del tejido productivo español para absorber demandas superiores a determinados parámetros, ha creado efectos negativos adicionales en inflación y desequilibrios en la balanza comercial con el exterior. Cuando las condiciones exteriores no ayudan, el actual Gobierno sube los impuestos indirectos creando nuevamente inflación, renunciando al multiplicador del gasto público y desprotegiendo a quienes más lo necesitan.
- C. Injusta porque ha concentrado como mínimo el 20% de las rebajas (1.200 millones de €uros anuales) en tan solo el 1% de los contribuyentes (135.000 personas). Porque ha creado inestabilidad en la recaudación en los momentos más necesarios de

intervención de la iniciativa pública y porque ha permitido construir un sistema tributario más desequilibrado al escorarse hacia los impuestos sobre el consumo, con el consiguiente perjuicio para las personas en peor situación.

Adicionalmente, el sistema elegido, el de renta discrecional como resultado de utilizar gastos deducibles en la base del impuesto, es un sistema además de regresivo muy deficiente técnicamente, al generar resultados incoherentes por tramos de renta: penaliza a los intervalos medios desde los 18.000 a 36,000 €uros anuales de ingresos (3 a 6 millones de pesetas).

El principal foco de propaganda oficial al evaluar la reforma del IRPF es su positiva influencia sobre el crecimiento económico y la creación de empleo, hasta el punto de situarla en posición preferente. Esta afirmación es muy pretenciosa. Hay argumentos solventes para pensar que el buen ciclo disfrutado por la economía española desde 1996 es el resultado de una serie de variables ajenas al sistema tributario (fuerte actividad en Estados Unidos, sensibles bajadas en los tipos de interés con especial incidencia en la economía española, menores precios de las materias primas durante gran parte del periodo y moderación en la ganancia de poder adquisitivo de los salarios). La experiencia española y de otros países antes (Estados Unidos y Reino Unido) ha demostrado serias lagunas en el cumplimiento de la teoría de la oferta, promocionada por Laffer, sobre una presunta relación directa entre rebaja de impuestos sobre la renta y creación de riqueza.

Por otra parte, la política tributaria aplicada desde 1996 no es la única ni la mejor posible en términos de eficiencia económica y equidad social. Una reforma alternativa con distribución distinta de los esfuerzos por fuentes de renta y mínima pérdida de recaudación²³, permitiría disponer de los 4.800 millones de €uros a los que se ha renunciado a recaudar anualmente con la reforma aplicada. Con este dinero aumentaría de forma cierta el consumo (1/3 parte en gasto público), la inversión (1/3 parte en formación bruta de capital) y el ahorro (reducción real del déficit público). Además, se hubieran evitado los efectos indeseados por recalentamiento económico y, los efectos positivos de una reforma alternativa del IRPF serían todavía más significativos en tiempos de crisis económica.

Conviene recordar que uno de los objetivos centrales de la reforma aplicada era también la mejora del ahorro bruto español. Un objetivo por otra parte, no prioritario en realidad, al ser la tasa española en 1999 una

²³ La reforma del IRPF. Propuesta alternativa de CC.OO. Presentada por la C.S. de CC.OO. en julio de 1998.

de las más altas de la Unión Europea. El resultado ha sido decepcionante, la tasa de ahorro ha disminuido desde su puesta en práctica (-0,9 puntos del PIB), demostrando que decisiones como el ahorro son más complejas que los criterios demasiado simplistas y a menudo excesivamente fundamentalistas, manejados por algunos sectores de opinión con una seguridad aplastante.

Los resultados en términos de equidad son todavía desconocidos. La política informativa sobre temas tributarios es desde 1996 de total falta de transparencia. A la fecha de realizar este trabajo la última Memoria Tributaria publicada recoge el año 1998, a pesar de que según declaraciones del Instituto de Estudios Fiscales, *“las cuotas diferenciales de los impuestos sobre la renta están disponibles con doce meses de retraso desde el fin del ejercicio de devengo”*²⁴, permitiendo haber publicado la Memoria tributaria con los datos del ejercicio 2000. La ocultación sistemática de datos limita el análisis en detalle de los efectos de la reforma, pero en cambio, la ausencia de información mantiene plenamente vigentes las conclusiones obtenidas en 1998 por CC.OO. sobre la pérdida de equidad, consecuencia de la acumulación de medidas adoptadas para disminuir la progresividad del impuesto²⁵.

Las decisiones adoptadas para simplificar la relación del contribuyente con la Agencia Tributaria, otro de los objetivos subrayados por los legisladores, no han obtenido el pretendido éxito. En el ejercicio fiscal de 2000 cumplimentado en 2001, diez millones de declaraciones sobre un total de catorce millones presentadas han solicitado devolución y la cuantía media demandada es de 135.000 pesetas (810 €uros). El nuevo sistema de pagos a cuenta provoca de forma premeditada retenciones excesivas, como mínimo al 30% de los trabajadores. Adicionalmente, crea inconvenientes diversos a los trabajadores con contrato temporal y una carga administrativa excesiva a las empresas. Pero más importante, el sistema establecido puede generar pérdidas económicas a un número significativo de trabajadores por falta de información en la utilización del proceso (retención excesiva y no uso del sistema de devolución rápida o declaración ordinaria).

Los resultados en la lucha contra el fraude son manifiestamente mejorables. Según los autores, la disminución de una progresividad excesiva convencería a los defraudadores sobre las ventajas de la nueva situación con rebajas en los tipos efectivos. La práctica ha demostrado la ingenuidad de este planteamiento. Aunque disponer de la suficiente cultura fiscal puede limitar la situación, tantos años sin profundizar en

²⁴ Página 31 en *Evaluación de los efectos de la reforma del IRPF en la Ley 40/1998*. Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda. Publicación marzo de 2002.

²⁵ GARCIA DIAZ. Op citada. Edita C.S. de CC.OO.

esta materia, precisamente ha configurado un escenario en el cual defrauda quien puede hacerlo, y solo cambiará su comportamiento cuando perciba una amenaza cierta penalizadora de su actitud. La actuación política en este aspecto ha caminado en dirección contraria, sin introducir mejoras legales o de recursos humanos, incluso, más bien sus decisiones y el lenguaje utilizado han caminado desde 1996 hacia un alejamiento del ciudadano de la Hacienda Pública.

No es ocioso preguntarse cuál es el motivo de la disminución de cinco a cuatro años del periodo de prescripción, una de las medidas estrella del nuevo Estatuto del Contribuyente. Esta medida es indiferente a las personas cumplidoras de sus obligaciones, pero, sin embargo, reduce en un veinte por ciento el riesgo de quienes no cumplen con las mismas. Más bien, parece un aliciente adicional a defraudar.

El principal problema del impuesto sobre la renta sigue siendo la desequilibrada distribución de los esfuerzos a nivel personal y de fuentes de rentas. A este problema endémico, se ha añadido una merma en su capacidad de recaudación en una situación comparada con el entorno comunitario de menor presión fiscal agregada, especialmente detectable en la imposición sobre la renta.

La economía y la sociedad española han aumentado significativamente su nivel de desarrollo en el último cuarto de siglo, pero todavía mantienen deficiencias en amplias áreas que es preciso abordar para avanzar en la convergencia real con los países más avanzados de la Unión Europea. La posibilidad de desarrollar políticas públicas depende de la capacidad de recaudar recursos financieros entre los ciudadanos. La justicia en la distribución de los esfuerzos dependerá de cómo se realiza el reparto por niveles y fuentes de renta. Por tanto, **no valen engaños; si no se pagan los impuestos suficientes no se podrá disponer de políticas públicas similares a las de los países comunitarios más desarrollados.**

La presión fiscal española sigue siendo inferior a la media de la Unión Europea. La situación de partida dista mucho de ser el agobio fiscal mostrado por algunas opiniones. En estas condiciones, aunque se gestione muy bien el dinero público disponible, nunca se podrá disponer de prestaciones iguales a las de los países de nuestro entorno. Además, el sistema impositivo español del conjunto de Administraciones Públicas está apoyado desde 1998, mayoritariamente en los impuestos sobre el consumo, con lo que tiene de superior esfuerzo relativo para las personas con menor renta.

A pesar de la diferencia, continúa la moda de rebajar o prometer rebajar los impuestos sobre la renta. De la misma manera, se sigue

tildando de antiguos a quienes no comparten sus criterios, por mucho que estas organizaciones y personas pregunten cómo se pagarán las imprescindibles medidas para proteger a los hijos y a las personas mayores hasta niveles comunitarios. Unas políticas de apoyo a la familia que permitan integrar a la mujer en el mercado laboral, a las que añadir políticas de vivienda que incidan realmente en la rebaja del abusivo precio actual. Una serie de políticas ampliables a otras materias sociales, como el apoyo a las infraestructuras.

En vez de contestar a estas preguntas, se sigue haciendo hincapié en la necesidad de reducir la brecha fiscal. Un elemento más dentro de un acercamiento simplista y sesgado al sistema tributario, que pretende reducir los impuestos directos mientras se aumentan los del consumo, al considerarlos sociológicamente más admisibles por los ciudadanos (indoloros por desconocidos). El concepto de brecha fiscal, complementario a las teorías de Laffer, formando ambos conceptos parte de *la economía de la oferta*, limita la consideración de renta disponible del ciudadano al concepto de salario neto en el que se incluyen las cuotas sociales y la retención al IRPF. La brecha fiscal no incluye ni los impuestos sobre el consumo pagados ni la renta en especie percibida por el ciudadano a través de los bienes y servicios públicos. Este parámetro obvia la función de distribución de la renta inherente al conjunto del sistema fiscal.

Dentro de esta línea argumental, gana terreno *el concepto moderno* de reducir paulatinamente la progresividad también en las rentas del trabajo desde la imposición de un tipo único para las rentas del capital. Los defensores de esta teoría suelen obviar que dentro de las rentas del trabajo las hay también muy elevadas, como por ejemplo las originadas en los Consejos de Administración.

En el escenario actual se puede optar por apuntalar y profundizar la vía del desequilibrio en el reparto de los esfuerzos y la renuncia del potencial recaudador o, por el contrario, por buscar las fórmulas para mejorar la aportación del IRPF a la suficiencia del conjunto del sistema, ampliando las aportaciones de las fuentes de renta y personas con menor incidencia en la actual recaudación.

Las declaraciones realizadas por el Ministro de Hacienda anuncian una próxima profundización de la reforma aprobada en 1999, manteniendo las mismas características: rebaja de los tipos de gravamen, mantenimiento del concepto de renta discrecional y mejora del tratamiento de las rentas de capital.

Las propuestas enunciadas buscan un mismo objetivo, reducir la progresividad de la tarifa, aunque se amparen o justifiquen en otras

cuestiones, como puede ser la mayor protección a la familia o el incentivo a los desempleados a la búsqueda y aceptación del puesto de trabajo.

La rebaja de los tipos marginales máximo y mínimo desde el 48% al 46% y desde el 18% al 15% disminuye el esfuerzo exigido a los ciudadanos, aunque su impacto no es general, al quedar excluidos del impuesto un número elevado de contribuyentes. No obstante, este diseño en un modelo como el actual, de corrección de las aportaciones por las circunstancias familiares y personales mediante el mecanismo de los gastos deducibles, acumula las ventajas a medida que aumenta el nivel de rentas. Las personas con ingresos superiores se benefician de la rebaja del tipo marginal máximo pero también del mínimo.

Una ventaja, que añadir al excesivamente bondadoso trato concedido a los incrementos patrimoniales (posible rebaja del tipo único desde el 18% al 15%), que en la práctica, beneficia en mayor medida a los tramos más elevados de renta, porque sólo el 38% de los españoles pueden ahorrar y porque el diferencial entre el tipo único y el tipo marginal utilizado para el resto de rentas crece con los ingresos.

Tal como se ha intentado demostrar a lo largo del presente documento, esta línea de trabajo empeorará el patrón distributivo y constituirá una seria rémora a futuro para poder alcanzar los niveles de bienestar de los países más avanzados de la Unión Europea.

Una propuesta de estas características acumula una nueva pérdida de recaudación del impuesto añadida a las nueve décimas del PIB anual sufrida desde 1999. La falta de datos actualizados limita la evaluación del coste, en especial porque todo apunta que la rebaja del tipo marginal mínimo afectará muy poco a las personas con baja renta (su tipo efectivo es ya cero) y concentrará sus efectos en el resto de los contribuyentes. Sin embargo, **no es descabellado situar la pérdida de recaudación en un mínimo de 4.000 millones de €uros (665.000 millones de pesetas).**

Una modificación de la tarifa como la mencionada limitará en el futuro mantener la iniciativa pública, salvo compensación con un nuevo incremento de la imposición sobre el consumo. Como mal menor, la equidad del sistema sufrirá nuevos daños.

Hace algunos años apareció la propuesta de establecer un IRPF con tipo único como salida a los problemas del impuesto. Cabe recordar la realizada en 1997 por el profesor Manuel J. Lagares Calvo ²⁶, posteriormente presidente del grupo de expertos para la reforma de 1999

²⁶ Una reforma a fondo del sistema fiscal español". Papeles de Economía 69. 1997

y de 2002. Recientemente, la propuesta ha vuelto a tomar impulso por las declaraciones realizadas por algunos responsables del Partido Socialista.

Un impuesto sobre la renta con un solo tipo de gravamen acompañado de un gasto fijo deducible sobre la base imponible o, de forma alternativa de una deducción en la cuota, puede conseguir una cierta progresividad, **pero su estructura siempre conduce a pérdidas de equidad en la distribución de los esfuerzos, disminución de la recaudación o, en la mayoría de las opciones, a ambas cosas.** Si se pretende no perder demasiada recaudación hay que situar el tipo de gravamen en un punto elevado, pero en contrapartida perjudica a las personas con menores ingresos. Para no perjudicarlos, se debe fijar el tipo de gravamen en un porcentaje demasiado bajo, lo que automáticamente se traduce en mayor pérdida de ingresos, mientras en paralelo aumentan mucho los beneficios con el nivel de renta. Adicionalmente, un IRPF con un solo tipo de gravamen tiene una escasa calidad técnica, provocando resultados incoherentes en términos de equidad entre los distintos tramos de renta.

Algunas opciones proponen utilizar un tipo del 35% con objeto de igualar el gravamen del IRPF con el del Impuesto de Sociedades, evitando así el fraude provocado por el uso indebido de sociedades mercantiles para reducir la calificada por estos autores como excesiva carga fiscal. Esta teoría se ha demostrado falsa: el incentivo a defraudar se mantiene si no se aplican medidas penalizadoras disuasorias. Por si fuera poco, esta opción no mejora la situación de un impuesto sobre la renta con único tipo. Un impuesto con un tipo único del 35% y un mínimo exento de 12.000 €, reduce la cuota líquida en los extremos (rentas inferiores a 18.000 € y las de más de 54.000 €). Las “intermedias” empeoran su situación alcanzando las pérdidas su punto máximo para las comprendidas entre 30.000 y 36.000 € al año. A pesar del aumento de la carga de estos contribuyentes, la recaudación total disminuye en 10.300 millones de €uros anuales (1,7 billones de pesetas anuales), casi una tercera parte de la actual recaudación.

Para evitar incurrir en aumentos de aportación de los tramos de renta citados, se puede reducir el tipo único, por ejemplo hasta el tipo medio efectivo del Impuesto de Sociedades (23%). Todos los contribuyentes ganan respecto a la situación actual, pero a cambio se producen fuertes pérdidas de equidad y suficiencia. De equidad, porque la rebaja (beneficio) crece a medida que aumenta el nivel de renta. Esta puede ser la explicación por la que propuestas en esta dirección vengán avaladas por los que “sufren” el tipo marginal máximo, aunque sólo sean el 1% de los contribuyentes y paguen ese tipo de gravamen sólo por el exceso de 67.300 €uros (11,2 millones de pesetas). El perjuicio sobre la

suficiencia es todavía mayor: la pérdida de recaudación llega a 18.000 millones de €uros anuales (tres billones de pesetas).

La utilización de dos tipos y deducciones en cuota no mejora en exceso la situación. Las pérdidas de suficiencia y equidad son constantes. Propuestas de estas características no sólo reducen la equidad sino que necesitan de aumentos en otros impuestos o, de un recorte en los gastos públicos. Pero el Impuesto sobre el Patrimonio recauda tan solo 870 millones de €uros anuales (145.000 millones de ptas), por lo que habría que multiplicar por diez los actuales tipos de gravamen. Por otra parte, la experiencia muestra que los únicos impuestos ecológicos con fuerte capacidad de recaudación son más bien impuestos sobre el consumo. Si en sentido contrario, se eligiera la opción del recorte, resulta imprescindible avisar previamente a los ciudadanos.

La presencia del sector público tiene que cumplir un papel imprescindible en la convergencia real de la economía española con los países más avanzados de la UE, ya sea para mejorar el Estado de Bienestar como para impulsar la inversión en infraestructuras de todo tipo. La sociedad española debe ser consciente de la necesidad de pagar los impuestos suficientes para garantizar las obligaciones del sector público. Una relación de políticas que en el mejor de los casos necesitan una ampliación del gasto público superior a dos puntos del PIB. Este incremento debe exigir, desde un punto de vista progresista, una distribución de esfuerzos realizado con criterios de equidad.

En 2002 han aparecido claramente las restricciones del modelo tributario aplicado desde 1996: límite en la posibilidad de poner en práctica una política fiscal más expansiva en momentos delicados como apoyo de una política monetaria laxa y subida de los impuestos sobre el consumo.

Las etapas de desaceleración o recesión económica no son el momento adecuado para subir impuestos, pero sí se puede realizar un ejercicio de simulación de un presupuesto alternativo, construido bajo el parámetro de disponer de 4.800 millones de €uros adicionales (800.000 millones de pesetas) no habiendo aplicado la reforma anterior del IRPF. Dentro de las múltiples elecciones se podrían reforzar las siguientes políticas:

- ≪ Salarios de los empleados públicos (600 millones de €uros): para consolidación de plantillas ampliando la tasa de reposición actual, mejora de los pagos por productividad y compensación de pérdidas de poder adquisitivo.

- ≈ ≈ Investigación y Desarrollo (1.200 millones de €uros): para alcanzar una inversión real en estas materias del 0,4% del PIB sin utilizar el mecanismo del Gobierno de incluir programas de fabricación.
- ≈ ≈ Sanidad (1.200 millones de €uros): para la mejora de una cada vez más deteriorada sanidad pública. Una medida paralela a la racionalización de los pagos en el capítulo de farmacia y la aportación complementaria de las Comunidades Autónomas por idéntica cantidad.
- ≈ ≈ Servicios sociales (300 millones de €uros): para ampliar políticas de dependencia dirigidas al cuidado de niños, personas mayores y minusválidos, logrando mejorar la satisfacción de estas demandas y permitiendo un mayor acceso de la mujer al mercado laboral. Las Comunidades Autónomas deberían realizar un esfuerzo similar en cantidad.
- ≈ ≈ Vivienda (500 millones de €uros): para permitir el acceso a este bien básico a un colectivo de personas ahora imposibilitados de hacerlo e incidir en la bajada de los precios de la vivienda libre. Las Comunidades Autónomas deberían realizar un esfuerzo similar.
- ≈ ≈ Políticas activas de empleo (600 millones de €uros): para mejorar las posibilidades de empleo de los colectivos más afectados por el desempleo: mujeres, jóvenes, mayores de 45 años.
- ≈ ≈ Enseñanza (600 millones de €uros): para potenciar la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos. Las Comunidades Autónomas deben realizar un esfuerzo similar para mejorar la enseñanza universitaria y no universitaria.
- ≈ ≈ Justicia (480 millones de €uros): para mejorar el funcionamiento de un servicio público con lagunas evidentes.

La mejora en las políticas mencionadas asciende a 5.480 millones de €uros, poco más de la pérdida de recaudación por la reforma del IRPF (4.800 millones de €uros). Restaría un margen importante para afrontar el coste de un incremento del gasto de las prestaciones económicas por desempleo en caso de crisis con destrucción de empleo (cada punto del PIB es equivalente a 6.880 millones de €uros (1,144 billones de pesetas), incluyendo la ampliación de la prestación a las personas con cargas familiares sin rentas alternativas (600 millones de €uros adicionales).

Sería bastante penoso que para alcanzar un objetivo loable de saneamiento de las cuentas públicas, se vieran sacrificados los menos

favorecidos, los desempleados, como consecuencia de una rebaja al colectivo de personas mejor situados que además están lejos de sufrir una presión fiscal agobiante.

En la actual situación, después de la anterior reforma del IRPF y ante el anuncio de una segunda por el mismo Gobierno, ayudaría bastante realizar de manera cotidiana una tarea pedagógica con los ciudadanos para que se relacionaran los impuestos con los servicios disponibles. Así tendrían mas elementos para elegir entre una rebaja media de 35.000 pesetas al año (210 €uros) en el IRPF como la obtenida recientemente o, por el contrario, pagar esa cantidad y disponer de mejor sanidad, mejor educación para sus hijos, mejores cuidados para las personas dependientes o más amplias prestaciones por desempleo. Con un esfuerzo concienzudo de explicación posiblemente eligieran la segunda opción.

Antes de aplicar cualquier reforma es necesario definir cual es el modelo social y económico y dentro del mismo, cual es la función a cumplir por la iniciativa pública. Cuestiones mínimas no debatidas hasta la fecha, como tampoco se hizo antes de la reforma de 1999. Consensuado ese papel y, por lo tanto cuantificados los recursos necesarios, se abriría una segunda etapa sobre como debería ser la estructura tributaria y, por tanto, la distribución de los esfuerzos entre los ciudadanos. Esta tarea sustancial sobre el volumen de ingresos y la distribución de los esfuerzos, se ha sustituido por un intercambio de opiniones sobre cuestiones secundarias, como por ejemplo si el número de tramos de la tarifa deben ser cuatro o cinco.

Desde un planteamiento que considera necesario atribuir a la iniciativa pública un papel similar a la desarrollada en media dentro de los países de la Unión Europea, la presión fiscal actual es claramente insuficiente para asumir ese reto. Es necesario, por tanto, realizar un esfuerzo continuado para reforzar la suficiencia. Un elemento al que se debería sumar la mejora de la equidad, lo que pasaría por recuperar una mayor presencia de los impuestos sobre la renta frente a los del consumo.

Las afirmaciones sobre una presunta desaparición de las diferencias en las políticas posibles no es cierta. Sigue habiendo distintas opciones y una de las principales diferencias viene marcada por la política fiscal.

En un escenario de igualación de la situación fiscal española a la realidad comunitaria, la propuesta para construir un IRPF con mayor equidad y capacidad recaudadora podrían pivotar alrededor de los siguientes ejes:

- ?? Recuperar el carácter sintético del impuesto, integrando todas las rentas en la misma base imponible (trabajo, rendimientos de capital e incrementos patrimoniales).
- ?? Fijar una fórmula de tributación para las rentas de capital progresiva con el nivel de ingresos del propietario, después de aplicar un mecanismo de reducción parcial que premie el esfuerzo por ahorrar. Una estructura de estas características es plenamente compatible con la libre circulación de capitales y la legislación comunitaria.
- ?? Establecer una tarifa progresiva con un número de tramos suficiente, teniendo en cuenta que no debe asociar pocos números con simplificación del impuesto y si con menor equidad. La definición final de los tipos de gravamen de la tarifa dependerá del análisis de la situación en cada momento y de la evolución posterior de la recaudación, en un proyecto de superior peso de la imposición directa dentro del sistema tributario.
- ?? Las circunstancias familiares y personales, al igual que la discriminación positiva sobre las rentas del trabajo, se deben tratar mediante deducciones en la cuota del impuesto. El uso de los gastos deducibles sobre la base liquidable tienen como objetivo fundamental reducir de forma encubierta la progresividad formal establecida en la tarifa.
- ?? Penalizar las sociedades sin fines productivos claros (tenencia de bienes patrimoniales y cartera de valores)²⁷. Este tipo de sociedades deben tributar por encima del tipo de gravamen general del Impuesto de Sociedades.
- ?? Modificación de las normas necesarias para luchar eficazmente contra el fraude fiscal. En este aspecto es básico disponer de una ley efectiva sobre el delito fiscal. Para legitimar socialmente los impuestos es preciso evitar la desagradable sensación percibida por los contribuyentes cumplidores de su obligaciones, que se mantiene un trato de favor con aquellas personas que no lo hacen.

²⁷ Las sociedades de inversión mobiliaria de capital variable (simcav) han aumentado su patrimonio desde 2.509 millones de €uros hasta los 20.000 millones en tan solo siete años. Su ventajoso trato fiscal y la excesiva flexibilidad para su composición se han convertido en un refugio para eludir el pago del IRPF, que no beneficia a los intereses generales e implica una pérdida de recaudación sustancial por el impuesto.

?? Las políticas de protección a la familia, mejora de la integración de la mujer en el mercado laboral o acceso a la vivienda deben desarrollarse mediante políticas directas de gasto. En términos generales las políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos deben realizarse mediante políticas de gasto directas que permitan generalizar la ayuda o, por el contrario, discriminar positivamente a los colectivos objeto de la política. Las deducciones en los impuestos (gastos fiscales) son más caras y menos eficientes, a pesar de tener un menor coste administrativo inicial.