

LA "SIMPLIFICACIÓN" DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

José Antonio Antón

La presentación de las declaraciones del Impuesto sobre la renta correspondiente al año 1999, en las que ya se hace una aplicación completa de la nueva Ley reguladora del impuesto, nos brinda un momento oportuno para, ante la fotografía que nos ofrece del nuevo régimen, empezar a discernir sus ventajas y sus inconvenientes.

No es ésta una tarea que pueda acometerse con rigor con la mínima experiencia que se deduce del comentario de aquellas cuestiones que se muestran más relevantes al aplicar en concreto el tributo. Habrán de surgir problemas nuevos que la realidad, mucho más rica que la mente más imaginativa, pondrá de manifiesto en el próximo futuro, pero ello no es óbice para iniciar ya un acercamiento a esas cuestiones.

Tampoco se trata de someter a una crítica negativa al nuevo impuesto. Vaya por delante que ha significado un paso claramente positivo en puntos fundamentales. De entre ellos, la reducción de la tarifa, adecuando los tipos de gravamen a las tendencias más recientes, es, sin duda, la más importante de las novedades, máxime cuanto que se anuncia reiteradamente la voluntad gubernamental de dar nuevos pasos en la misma dirección en el futuro. Pero, sobre todo, la reestructuración del tributo, tomando como eje el concepto de renta discrecional en la forma en que ésta fue concebida por la comisión de expertos, cuyo informe ha servido de base a buena parte de las actuales reglas del impuesto, constituye un acierto que debe ser debidamente resaltado.

Pero, en todo caso, ni la propia Administración financiera se da por satisfecha con lo conseguido hasta el momento y apunta la necesidad de proceder a una nueva revisión, siquiera sea puntual, del tributo. Justamente éste es el propósito de las líneas que siguen.

Una de las bondades del nuevo impuesto que se ha predicado con amplitud es la de su simplificación. Se cita, en este sentido, la reducción del número de tramos de la tarifa, la sustitución de determinadas deducciones de la cuota (seguros, gastos médicos) por la minora-ción de la base en concepto de mínimo personal y familiar, o el nuevo tratamiento de las rentas irregulares.

Es este aspecto el que más dudas suscita: admitir que, realmente, se ha producido una verdadera simplificación del impuesto. Y ello, en buena medida, porque las recomendaciones del citado comité de expertos sólo se han recogido parcialmente.

En primer término, conviene precisar qué debemos entender por simplificación. Lo que verdaderamente supone la simplificación es que la regulación de una determinada materia –en nuestro caso, el impuesto sobre la renta– sea fácilmente comprensible y aplicable por sus destinatarios, y ello sin que suponga una pérdida sensible de equidad. En este sentido, la reducción de los tramos de la tarifa, por ejemplo, no es en sí misma una simplificación importante desde el punto de vista del contribuyente, pues el tipo y número de operaciones aritméticas que ha de realizar es exactamente igual con una tarifa de 20 tramos que con una de 3.

¿En qué medida, pues, podemos encontrar simplificaciones normativas importantes? Veamos a continuación algunos aspectos concretos que pueden servir de botones de muestra del camino que aun queda por recorrer.

1. El mínimo familiar y personal es, sin duda, la novedad más significativa en este aspecto, en la medida que su implantación supone la desaparición de deducciones en la cuota (gastos médicos, primas de seguros). Lo que resul-

ta más difícil de calibrar es si la fijación legal de su cuantía es o no acertada. No es éste el momento oportuno –ni por nuestra parte sería prudente– de entrar en debate respecto de los datos y las circunstancias que se han tenido en cuenta para su cálculo. Lo que sí es evidente es que se ha utilizado como un sustitutivo del método de división (“splitting”) como fórmula de tratamiento de la renta familiar porque su coste para la Hacienda Pública es más asumible. Y para ello, se ha aprovechado, además, la oportunidad para reducir el impacto recaudatorio que anteriores deducciones familiares suponían. Un ejemplo claro es la reducción de 30 a 25 años de la edad de los hijos que conviven con el contribuyente. Podrá alegarse a favor de la solución adoptada lo que se quiera en cuanto a la mejora del mercado de trabajo, pero la experiencia general, sociológicamente hablando, es que, todavía, la incorporación al mundo del trabajo, y consiguientemente la liberación de la carga económica familiar que supone el mantenimiento de hijos se prolonga más allá de los 25 años.

2. Segundo aspecto de la simplificación sobre el que parece oportuno llamar la atención es el régimen de las retenciones en los rendimientos del trabajo. No parece dudoso que lo que se ha producido es un considerable aumento de las actividades que se ven obligados a efectuar, para el cumplimiento de sus obligaciones, quienes han de realizar las retenciones, es decir, las empresas. Las numerosas dudas que los retenedores tienen sobre la correcta aplicación de las normas reguladoras de las retenciones, especialmente cuando se trata de retribuciones en especie, y sobre la forma de practicar las regularizaciones del tipo de retención son una muestra clara de la complejidad del tributo. Piénsese que para calcular las retenciones, en el caso de rendimientos de trabajo, que es el caso más importante, se ha de partir del cálculo previo de las retribuciones que previsiblemente vaya a percibir el trabajador, minorar su importe en función del plazo de generación del ingreso, las cotizaciones a seguridad social, las reducciones por mínimo personal y familiar y alguna otra más. A continuación se aplica una escala progresiva para determinar la cuota de retención y en función de ella el tipo efectivo de retención. Tipo de retención que hay que recalcular si durante el año se producen variaciones en función de determinadas circunstancias (cuantía de las retribuciones, si-

tuaciones familiares, etc.). Es decir, un complicado sistema que determina un aumento de presión fiscal indirecta para los retenedores que sólo se justificaría si sirviera para aliviar la carga de trabajo administrativo en cuanto a la reducción del número de devoluciones. Pero no parece que ese objetivo se haya conseguido, con lo que resulta que el coste para las empresas que supone la aplicación del nuevo régimen de retenciones no se ve compensado por ninguna ventaja clara.

3. Tampoco parece que en la tributación de las pequeñas empresas, sometidas al régimen de estimación objetiva, que, por definición, tendría que ser sencillo, se hayan alcanzado objetivos satisfactorios. Las últimas modificaciones introducidas en el régimen de estimación objetiva –consistentes en suprimir la estimación por coeficientes dejándola reducida al sistema de módulos y excluyendo de su aplicación a las actividades profesionales– no han simplificado el sistema. Por vía de ejemplo, la guía para la declaración del impuesto, al aludir a los rendimientos sometidos a este régimen de estimación señala seis fases en la determinación del rendimiento neto (rendimiento neto previo, rendimiento neto minorado, rendimiento neto de módulos ajustado, rendimiento neto calculado por estimación objetiva, rendimiento neto y rendimiento neto reducido). Un sistema de módulos, objetivo, va perdiendo su sentido en la misma medida en que vaya complicando su aplicación, pues en tal caso es preferible acudir a una estimación directa de los rendimientos, aunque sea simplificada, que siempre será más acorde con el objetivo último de gravar rentas reales, como meta ideal del impuesto.

4. Desde la perspectiva estrictamente normativa y lógica tampoco resulta fácil de entender que se imputen rentas inmobiliarias (excluida la vivienda habitual y los solares). Estas imputaciones suponen gravar una renta no percibida, lo que no deja de ser contradictorio con el concepto de renta discrecional, acogido por la nueva ley. Más aún si consideramos que el valor de los bienes productores de esta renta imputada se grava en el Impuesto sobre el Patrimonio. La modificación introducida en este ámbito se ha quedado, pues, a mitad de camino.

5. Quizá la norma que mayor perplejidad causa, desde el punto de vista de la simplifica-

ción del tributo, es la relativa al tratamiento de las transmisiones de valores o participaciones no admitidas a negociación con posterioridad a una reducción de capital. Resulta sorprendente, en primer lugar, que aparezca en una disposición adicional (la segunda) y no dentro del articulado de la ley, en la parte relativa a las ganancias y pérdidas patrimoniales. Ya esta ubicación hace sospechar que la norma se haya querido incluir sin llamar demasiado la atención para que suscitara, en su momento, la mínima reacción posible. Pero más difícil es entender la razón de ser del precepto. Ordena que, cuando se transmitan estos valores y con anterioridad se hubiera producido una reducción de capital instrumentada mediante una reducción de valor nominal que no afecte por igual a todos los valores o participaciones en circulación, se han de aplicar las normas generales, con las siguientes especialidades:

1º) Se considerará como valor de transmisión el que correspondería en función del valor nominal que resulte de la aplicación de lo previsto en el art. 31, apartado 3, letra a) de la ley reguladora del tributo.

2º) En el caso de que el contribuyente no hubiera transmitido la totalidad de sus valores o participaciones, la diferencia positiva entre el valor de transmisión correspondiente al valor nominal de los valores o participaciones efectivamente transmitidos y el valor de transmisión, a que se refiere el párrafo anterior, se minorará del valor de adquisición de los restantes valores o participaciones homogéneos, hasta su anulación. El exceso que pudiera resultar tributará como ganancia patrimonial.

Quien haya sido capaz de leer íntegramente los párrafos anteriores seguramente estará de acuerdo en que no son un modelo de claridad.

La razón de fondo de este complejo mecanismo tributario reside en que no se ha querido aceptar que en los supuestos de reducción de capital con amortización de las acciones o participaciones se produce, pura y simplemente, una pérdida. Para evitar su cómputo en ese momento, la ley distribuye el valor de adquisición entre los restantes valores homogéneos que permanezcan en el patrimonio del contribuyente y si la reducción no afecta por igual a todos los valores, la entiende referida a los valores adquiridos en primer lugar. Es esta ficción

la que provoca una alteración de la realidad que obliga a la adopción de medidas especiales para evitar maniobras elusivas del impuesto, medidas extraordinariamente complejas que en nada facilitan una gestión privada ordenada de los patrimonios y la deseable claridad del régimen tributario.

6. Y algo muy semejante ocurre con el tratamiento que se da a las sociedades transparentes. Esta institución ha ido experimentando a lo largo de su historia una evolución anómala, fundamentalmente porque las circunstancias legales han variado de tal forma que hoy bien puede pensarse que carecen de sentido. En su origen, la transparencia fiscal tenía una justificación de la que hoy carece. Cuando se instituyó no existían en nuestro impuesto sobre la renta medidas para evitar la doble imposición económica de los dividendos y por ello la transparencia fiscal tenía una justificación técnica razonable. El beneficio de la sociedad se imputaba a los socios, tanto si se había repartido como si no, pero la sociedad se veía liberada del pago del Impuesto sobre sociedades. De esta manera, las desventajas de una posible imputación de rentas no percibidas (la parte de los beneficios que no eran objeto de distribución) se compensaba con la eliminación de la doble imposición económica de los dividendos. Pero desde el momento en que esa eliminación de la doble imposición se ha visto generalizada la transparencia ha dejado de suponer ventaja alguna para el contribuyente persona física. Más aún, en muchos casos la transparencia lo que supone es una auténtica penalización, porque bloquea las posibles ventajas que pueden obtenerse en las enajenaciones de bienes (especialmente inmuebles) cuando éstas son realizadas por personas físicas y el período de tenencia determine supuestos de no sometimiento a gravamen. He aquí otro ejemplo de ficciones legales que perjudican notoriamente la transparencia del tributo.

7. En este mismo camino de realidades tampoco parece justificarse por otras razones distintas de las recaudatorias el hecho de que la eliminación de la doble imposición económica de los dividendos no sea completa. Para ello bastaría que para calcular el impuesto sobre sociedades que ha soportado el dividendo se tomara el tipo nominal de este último impuesto (35 por 100) y no el efectivo calculado (28,57 por 100). En resumidas cuentas, si en lugar de

multiplicar el dividendo integro por el 140 por 100 se hiciera por el 150 por 100, el resultado sería más acorde con la realidad.

8. Es asimismo preciso hacer un breve comentario a las relaciones entre el nuevo impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el patrimonio. Es este último un tributo cuya pervivencia en el sistema debería ser objeto de una profunda reconsideración pues resulta muy dudoso que esté cumpliendo los objetivos que justificaron su implantación en el sistema. El profundo recorte que ha representado la exención de lo que podríamos denominar "patrimonios empresariales", y dejando ahora al margen cualquier consideración sobre su conveniencia, lo va convirtiendo cada vez más en un tributo discriminatorio respecto de cierto tipo de patrimonios, concretamente, los constituidos sobre valores mobiliarios que son objeto de negociación en mercados organizados y que, en consecuencia, son objeto de una valoración más cercana a la realidad. Desde una perspectiva de justicia hay serias dudas en cuanto a la procedencia de su exacción. Pero es todavía más criticable que se haya olvidado de modo absoluto el impacto que la disminución del impuesto sobre la renta causa sobre la limitación de la cuota del Impuesto sobre el patrimonio. La cuota íntegra de este último, conjuntamente con la correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, no po-

drá exceder, para los sujetos pasivos sometidos al impuesto por obligación personal, del 70 por 100 de la total base imponible de este último. Con lo que la reducción de la cuota del Impuesto sobre la renta supone una ampliación del límite a los efectos del Impuesto sobre el Patrimonio, que se ve incrementado por este medio indirecto.

Este breve repaso del nuevo impuesto no es, desde luego, exhaustivo. También complican la liquidación las normas reguladoras de las compensaciones especiales fijadas para quienes tuvieran derecho a deducciones por alquiler o por adquisición de viviendas, al haber variado el régimen de estas deducciones.

Todo lo anterior suscita una reflexión final: estando plenamente de acuerdo en que el camino reformador del Impuesto sobre la renta es plenamente necesario y que la reducción de los tipos de la tarifa, con el consiguiente alivio de la carga para los contribuyentes ha sido el principal elemento de la reforma, quizás sea llegado el momento de tratar de abordar una auténtica simplificación del tributo que, respetando su nivel recaudatorio, evite complejidades normativas en muchos casos no justificadas y haga más comprensible para el ciudadano su contribución al sostenimiento de las cargas públicas. No es ésta una tarea fácil, pero tampoco resulta imposible si se aborda con tesón y realismo.