

Punto de Vista

LA NUEVA REFORMA FISCAL

ENTREVISTA A MANUEL LAGARES, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL IRPF

Por Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 28 de enero de 2002 se constituyó la Comisión para la reforma del IRPF bajo la presidencia de Manuel Lagares Calvo, catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Alcalá de Henares. Esta Comisión, que contó para su trabajo con la ayuda de diferentes organismos, presentó el pasado 3 de abril su documentado Informe al Ministro de Hacienda.

Cuadernos de Información Económica ha tenido la oportunidad de entrevistar al Presidente de dicha Comisión, Manuel Lagares, quien explica a nuestros lectores las principales características de la reforma, en el bien entendido de que el centenar de propuestas que recoge el Informe son independientes del contenido concreto del Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno, aunque en muchos aspectos éste se inspire en aquél.

P.- ¿Es una nueva reforma o la continuación de la que aprobó la Ley 40/1998? Oportunidad y justificación.

R.- Es evidente que la nueva reforma del IRPF constituye una segunda parte de la reforma de 1998, cuya Comisión preparatoria también tuvo el honor de presidir. La nueva reforma, en buena medida, prosigue y profundiza

el camino y las soluciones que había iniciado la reforma de 1998.

En ella se estableció, en primer término, una nueva estructura del IRPF, fundamentada en dos aspectos esenciales: el primero, considerar la capacidad de pago del contribuyente como núcleo central del impuesto, de forma que el objeto del gravamen fuese la renta total disponible a efectos fiscales, medida a través de la renta fiscal total una vez disminuida en los mínimos personales y familiares, que entonces también se establecieron; el segundo, la supresión de muchas de las deducciones que se habían ido acumulando en el impuesto.

En segundo lugar, la reforma de 1998 aplicó un criterio especial de gravamen para las ganancias patrimoniales, articulado en torno a otros dos principios básicos: por una parte, se restringió extraordinariamente el concepto de ganancia patrimonial, que antes era muy extenso; por otra, se rompió con la idea de una base unitaria para hacer tributar las ganancias patrimoniales de forma distinta a los rendimientos y dentro de una base especial a la que se aplicaba un tipo único de gravamen, como en la mayor parte de los países de nuestro entorno.

Y, finalmente, la reforma de 1998 –la primera reforma profunda del Impuesto sobre la renta desde 1978– se fundamentó en otra idea también nueva por entonces: que se podía recaudar más reduciendo las tarifas del impuesto que aumentándolas.

Estos eran los pilares en los que se fundamentaba la reforma de 1998. Y estos mismos pilares son los que se han utilizado para proseguir ahora la reforma, avanzando en ámbitos que no se habían podido atender adecuadamente en la anterior. Por ejemplo, la reducción de tarifas no se pudo hacer en toda su extensión en 1998 por motivos de exigencias presupuestarias, ya que en aquel entonces España estaba intentando no superar el límite del 3 por 100 de déficit público fijado como requisito por el Tratado de Maastricht. Igual ocurrió con los mínimos de exención personales y familiares que, si bien se establecieron con arreglo a los consumos básicos de las familias españolas en aquellos momentos, no contemplaron en toda su extensión algunas circunstancias especiales, tales como las que afectan a las personas de mayor edad y a los discapacitados. En segundo lugar, con la reforma actual se pretende avanzar también en otro aspecto importante que había quedado algo olvidado en 1998: una mayor neutralidad de la fiscalidad sobre el ahorro, aspecto que la OCDE resaltó en su informe de 2000, aunque reconociendo al mismo tiempo que la reforma de 1998 había avanzado ya bastante en ese terreno.

P.- La situación coyuntural ¿es suficientemente buena para esta nueva reforma?

R.-Para contestar a esta pregunta quizás haya que recordar que la primera reforma se estudió por la Comisión de entonces a lo largo de 1997, se discutió en las Cortes en 1998, se aprobó a finales de este año y entró en vigor a principios de 1999. Cuando se preparaba esa reforma era precisamente cuando se estaba iniciando la crisis asiática, que afectó a la economía mundial a lo largo de 1998 haciéndole perder bastante empuje. No cabe duda que la reforma de 1998 fue oportuna porque, al disminuir el IRPF, aumentó la renta disponible de los consumidores españoles en el momento adecuado, haciendo que nuestra economía se recuperase con fuerza a lo largo de 1999.

Ahora, en 2002, estamos pasando también por una situación coyunturalmente parecida a la de los años 1997 y 1998, pues toda la economía mundial está todavía sufriendo una desaceleración importante y quizás convenga también ahora aumentar de nuevo la renta disponible de los consumidores mediante una reducción del IRPF. Si la nueva reforma se pone en marcha a principios de 2003, el Banco

de España estima que podría aportar 0,5 puntos adicionales al crecimiento del PIB, lo que quizás genere unos 65.000 nuevos empleos en nuestro país.

P. El cumplimiento de aquella primera reforma, ¿fue eficaz?

R.- Según los análisis que se han hecho, los efectos económicos de aquella reforma fueron muy positivos e importantes, como demuestran los datos de las declaraciones de que dispone la Agencia Tributaria. La reducción de la cuota líquida del IRPF en 1999 hizo que el 5 por 100 de las rentas más bajas registrara una reducción impositiva del 88 por 100 y el 5 por 100 de las rentas más altas, de tan sólo un 13,6 por 100. Es decir, todos los contribuyentes redujeron sus pagos por el IRPF con la reforma de 1998, pero esa reducción fue mucho más importante para los contribuyentes con menores rentas, según las cifras que se derivan de los 14,5 millones de declaraciones presentadas.

El impacto de la reforma fue inicialmente de unos 807.000 millones de pesetas que se recaudaron de menos, pero la transferencia de esta renta hacia las familias generó un aumento del consumo y de la actividad económica, aumentando la recaudación por los restantes impuestos y por cotizaciones sociales, lo que vino a producir unos ingresos públicos adicionales de más de 263.000 millones de pesetas, con lo que el impacto recaudatorio neto fue realmente de poco más de 543.000 millones de pesetas, según los datos del Instituto de Estudios Fiscales y de la Agencia Tributaria. Y el impacto sobre el PIB se ha estimado en 0,5 décimas adicionales de crecimiento en 1999 y de 0,6 en 2000. Sobre el empleo, la reforma indujo a la creación de unos 150.000 nuevos puestos de trabajo.

En segundo lugar, la reforma mejoró la progresividad global del IRPF, haciendo que el índice de Kakwani, que en 1998 era de un 27 por 100, se elevase hasta un 31 por 100 en 1999, debido, sobre todo, a la reducción por mínimos personales y familiares. Este índice mide el grado de progresividad de un tributo.

Además, se disminuyeron los costes de cumplimiento, debido a la mayor simplificación que se introdujo en el impuesto. Según una encuesta llevada a término por encargo del Instituto de Estudios Fiscales y de la Agencia Tributaria, los contribuyentes pasaron de gastar un

promedio de 3 horas y media en cumplimentar su declaración a 2 horas y cuarto, lo que representó una importante reducción de los costes de cumplimiento del IRPF.

P.- El Proyecto de Ley que el Gobierno acaba de remitir a las Cortes ha recogido suficientemente las propuestas de la Comisión que preside?

R.- Creo que sí, salvo en unos pocos puntos, tales como una mayor reducción de los tramos de la tarifa (propugnábamos pasar de seis a cuatro) y ciertas propuestas relativas al tratamiento fiscal del ahorro a más de cinco años, que parece que se han quedado para más adelante.

P.- ¿En qué aspectos se profundiza más en esta reforma?

R.- Además de que la nueva reforma se efectúa para acelerar la convergencia real con la Unión Europea, acercando nuestros niveles de PIB por habitante a los de la Unión, se pretenden modificaciones fiscales que atiendan especialmente a los siguientes aspectos:

— Un tratamiento mejor de las familias, de los discapacitados y de las personas de edad más avanzada.

— Un tratamiento nuevo de algunas cuestiones relativas al trabajo, con apreciables mejoras en el tratamiento fiscal de las retribuciones salariales.

— Un mayor grado de neutralidad para la previsión y el ahorro a largo plazo, y, finalmente,

— Una reducción apreciable de tarifas y de tipos de gravamen.

En primer lugar, resultaba necesario mejorar el tratamiento fiscal de la familia, institución fundamental de nuestra sociedad cuyo entorno está cambiando con la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el descenso de la natalidad —pues una familia con 2 hijos ya se encuentra hoy claramente por encima de la media— y el envejecimiento progresivo de nuestra población, así como una mayor conciencia social acerca de la necesaria atención a los discapacitados. Y en esta línea de protección a la familia, a los mayores y a los discapacitados se ha propuesto una mejora de los mínimos persona-

les y familiar, así como la adecuación de los mismos a situaciones especiales (familias numerosas, situaciones de discapacidad o de edad avanzada), y una deducción adicional por maternidad para mujeres con hijos menores de tres años que trabajen fuera del hogar, entre otras.

El segundo punto que debía retocarse en el IRPF era el relativo al tratamiento fiscal de los rendimientos del trabajo, al tiempo que se introducía algún apoyo fiscal para lograr una mayor movilidad geográfica de este factor. Respecto a lo primero, las propuestas de la Comisión han consistido en recomendar una simplificación y ampliación de las reducciones que se aplican a los salarios y que esas sean mayores aún cuando se trate de trabajadores discapacitados. En cuanto a la movilidad, se ha propuesto la deducibilidad de los gastos por traslado de domicilio y un mejor tratamiento fiscal de la vivienda de alquiler —que apenas alcanza un 13,6 por 100 del parque actual de viviendas, pese al importante nivel de viviendas desocupadas—, de forma que el propietario obtenga un tratamiento fiscal más favorable la primera vez que alquile una vivienda. Como estímulo para facilitar la vuelta al trabajo de los que están en paro, la Comisión propuso, además, un incentivo equivalente a la parte del subsidio que se deja de percibir, aplicable alternativamente en el IRPF o en Seguridad Social, aunque el Gobierno, en su Proyecto de Ley, parece haber apostado por esta última opción.

P.-¿Se alcanza la deseada neutralidad de los rendimientos de los productos financieros?

R.- En cuanto a una mayor neutralidad en los productos de ahorro y sistemas de previsión a largo plazo, la Comisión proponía cuatro grandes grupos de medidas: el primero, orientado a lograr una mayor homogeneidad en el tratamiento fiscal del ahorro; el segundo, que no se limitasen las aportaciones a los planes de pensiones de empleo por parte de las empresas; el tercero, que se mejorase el tratamiento fiscal de las percepciones procedentes de los planes de pensiones que se perciben en forma de renta y, el cuarto y último, que se aumentase la movilidad de las inversiones. Estas propuestas venían a corregir un tratamiento fiscal muy heterogéneo que se venía dando en distintos ámbitos: la apreciable ventaja que existía a favor de las ganancias patrimoniales, la evidente complejidad

en el tratamiento fiscal de los seguros de vida y las importantes diferencias de tratamiento fiscal de los rendimientos según sus fuentes.

En cuanto al primer conjunto de propuestas se pretendía que, si el ahorro se mantuviese a largo plazo, su tratamiento fuese incluso más favorable que el que se aplicará a las ganancias patrimoniales. Para ello la Comisión propuso que, si el ahorro se colocaba a más de 5 años, sus rendimientos se redujesen a efectos fiscales al 30 por 100 de su cuantía, lo que significaba que quien fuese gravado por el tipo más alto de la tarifa (el 45 por 100) tendría una tributación efectiva del 13,5 por 100, inferior al 15 por 100 aplicable a las ganancias patrimoniales. El Gobierno no ha seguido esta recomendación pero, en todo caso, los rendimientos a más de dos años tributarán sólo por el 60 por 100 de su valor, con lo que quien sea gravado al 45 por 100 y obtenga rendimientos a más de dos años soportará un tipo efectivo mucho más reducido, concretamente del 27 por 100. Quien se encuentre situado, dada su baja renta, en el tipo inferior de la escala (15 por 100) soportará en este caso una carga efectiva de tan sólo el 9 por 100.

Por lo que se refiere a la supresión de los límites fiscales en las aportaciones empresariales a los planes de pensiones de empleo, lo que el Gobierno ha hecho es ampliar notablemente esos límites, con lo que el efecto que se conseguirá será bastante parecido a lo que propugnaba la Comisión. No parece que haya habido tanta suerte respecto a la propuesta que pretendía reducir la fiscalidad de las prestaciones procedentes de planes de pensiones percibidas en forma de renta, al menos por ahora.

En lo que se refiere a la tributación de los rendimientos de los contratos de seguros, su tratamiento también se ha simplificado y unificado. Y, además, proponíamos que los seguros, cumpliendo ciertos requisitos, se asimilasen a los planes de pensiones y el Gobierno así lo ha establecido en el Proyecto de Ley ampliando, de este modo, la competencia en los mercados financieros.

Pero, además, se podrá cambiar de fondo de inversión sin tributar por las ganancias patrimoniales generadas, lo que permitirá que los inversores comparen la calidad y el coste de gestión de tales fondos, moviéndose hacia aquellos que cobran menos o que consiguen mejores resultados, lo que conducirá también a mayores ni-

veles de competencia y aumentará la eficiencia de los gestores.

P. Rebajas de tarifas y tipos de gravamen

R. Hay que partir del hecho de que, después de un estudio riguroso y de una evaluación completa de los cambios en la distribución de la carga tributaria que se producirían, la Comisión ha rechazado radicalmente la posibilidad de que se aplique un impuesto lineal, debido a que más del 60 por 100 de los contribuyentes perderían fuertemente con ese cambio. Por ello, buscando soluciones viables, conforme a fórmulas internacionalmente admitidas, que garanticen una mejora global de la progresividad del impuesto y que tengan un coste recaudatorio compatible con la estabilidad presupuestaria, la Comisión ha propuesto la reducción de tramos en las tarifas, pasando de los seis actuales a tan sólo cuatro. Ha propuesto también bajar el tipo mínimo del 18 al 15 por 100 y el máximo del 48 al 45 por 100, para seguir una tendencia hacia el 40 por 100, *que es –añade el periodista– el prometido en su día por el partido gubernamental.*

Sobre la conveniencia de deflactar las tarifas por la inflación, mi opinión es contraria a esa deflatación, ya que supondría indiciar el impuesto, reduciendo su función de estabilizador automático en la economía española. No se olvide que, cuando la renta crece fuertemente porque crecen los precios o la demanda se dispara con demasiada intensidad, el IRPF recauda más que proporcionalmente debido a su progresividad, reduciendo en mayor grado la renta disponible de la familia, con lo que actúa como freno de la demanda evitando un crecimiento excesivo del PIB nominal. Cuando en una situación de depresión el crecimiento del PIB se desacelera o se hace negativo, el impuesto recauda también bastante menos debido a su progresividad, con lo que deja en mano de los ciudadanos una mayor renta disponible, lo que coadyuva a mantener el consumo evitando una mayor desaceleración del PIB. Por tanto, si cuando hay inflación reducimos las tarifas, estaríamos reduciendo la capacidad estabilizadora del IRPF. Por eso, quizás lo más adecuado sea actualizar los mínimos no en función de la inflación, sino periódicamente, cada 3 ó 4 años, en función de los cambios reales en los hábitos de consumo que detecte la Encuesta de Presupuestos Familiares que hace el Instituto Nacional de Estadística. No se debería, pues, revisar automáticamente las tarifas del IRPF,

sino ajustar el impuesto en función de esas variaciones en los patrones de consumo.

P. Otros aspectos de "su" reforma

R. La reforma no es mía sino del Gobierno. Otros aspectos que comprende son los relativos a la desaparición del régimen de transparencia fiscal, que se estableció en su día para evitar la elusión de la progresividad en el IRPF y que ahora resultaba especialmente gravoso para las sociedades de profesionales; la simplificación del impuesto y de su declaración; un ajuste amplio del sistema de módulos y la lucha contra el fraude fiscal, con una aplicación eficiente de los recursos personales y materiales.

P.- La renuncia de ingresos ¿puede suponer una disminución en las atenciones a las

necesidades sociales (sanidad, educación, etc.) de nuestro país?

R.- Rotundamente no. La reforma se ha proyectado para un impacto bruto máximo similar al de la reforma anterior y un coste recaudatorio neto mucho más reducido, pues una parte del impacto recaudatorio bruto de la reforma se recuperará por el incremento de la actividad económica y el consiguiente aumento de los ingresos. No van a desatenderse las necesidades sociales, ya que el coste recaudatorio está acotado y es plenamente asumible en condiciones de estabilidad presupuestaria.

Alfonso Tulla