

INFORME DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL IRPF: PRINCIPALES PROPUESTAS

Francisco Castellano Real

1. Introducción

Por Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda se constituyó una Comisión para continuar la reforma del IRPF a la que se le encomendó la tarea, según se indicaba expresamente en la misma, de "desarrollar las medidas contenidas en el Informe de la Comisión anterior, que deban incluirse en la segunda fase de la reforma del IRPF, así como otras que completen el Impuesto". En particular, esta Comisión deberá, al menos, presentar propuestas en relación con los siguientes aspectos:

- Mejorar el tratamiento fiscal de la familia y los discapacitados.
- Atenuar la denominada "brecha fiscal" en los rendimientos del trabajo y favorecer la movilidad de este factor.
- Establecer un tratamiento fiscal más neutral para los diferentes productos en que se materializa el ahorro a corto plazo, teniendo en cuenta la movilidad internacional de los capitales, y potenciar los sistemas de previsión y de ahorro a largo plazo.
- Reducir la tarifa del impuesto.
- Revisar el régimen de transparencia fiscal.
- Avanzar en la simplificación del impuesto y en la lucha contra el fraude fiscal."

En consecuencia, al constituirse una Comisión para continuar la reforma del IRPF el informe que debería ser elaborado tendría que ser considerado complementario del informe de la anterior Comisión para la reforma del IRPF del año 1998, y así se hizo constar explícitamente en el mismo.

Por ello, una de las primeras tareas que abordó la Comisión fue analizar los resultados de la reforma del IRPF de 1998 llegándose a la conclusión de que supuso importantes mejoras del impuesto derivadas especialmente de su nueva estructura, de la reducción de su tarifa, del sistema de mínimos a favor de los contribuyentes y de sus familias, del mejor tratamiento concedido a los rendimientos del trabajo, de las mayores cotas de neutralidad alcanzadas y de la notable simplificación introducida en su gestión.

Pero también constató la Comisión que la reforma llevada a cabo en 1998 no agotó en su formulación legal todas las posibilidades abiertas en su estudio previo por la Comisión encargada de ello ni cerró el camino para que, dentro de su estructura básica, pudieran darse nuevos pasos en la misma dirección.

Así mismo, habida cuenta del tiempo transcurrido desde la anterior reforma, la Comisión consideró conveniente analizar las innovaciones más positivas que se habían producido en estos últimos años en otros sistemas fiscales, que fundamentalmente giraron en torno a la protección de la familia y del trabajo y a la dualización del impuesto y la búsqueda de su neutralidad.

Especial atención prestó la Comisión al estudio del impuesto dual que puede definirse como un tributo que establece separadamente el gra-

vamen de todos los rendimientos del ahorro, habitualmente a un tipo fijo similar al del Impuesto sobre Sociedades, y el gravamen de los rendimientos del trabajo, que tributan a una tarifa progresiva de tipos más elevados y cuyo tipo mínimo equivale también al que se aplica a los rendimientos del capital. La Comisión analizó la estructura de este impuesto, los argumentos en los que se fundamenta y la experiencia de la imposición dual en Europa.

Por último, la Comisión consideró que el año 2002 era el momento coyuntural más adecuado para llevar a cabo la continuación de la reforma del IRPF, pues la entrada en vigor de la misma a principios de 2003 podría coadyuvar de modo importante a consolidar sobre bases mucho más firmes un proceso de recuperación económica que previsiblemente se habrá iniciado en la segunda mitad del presente año.

2. Principales propuestas de reforma

La Comisión consideró que la reforma del IRPF debía perseguir como objetivo esencial o finalidad última la de acrecentar un positivo papel del impuesto en el proceso de convergencia real de la economía española con la de los países más avanzados de Europa, para hacer posible así un mayor nivel de bienestar material en nuestro país, pero sin que el servicio a esa finalidad supusiera demérito para la necesaria equidad en el reparto formal de la carga impositiva.

Al objeto de hacer operativo el reseñado objetivo la Comisión eligió un conjunto de criterios sencillos de entender a los que deberían acomodarse las distintas propuestas de reforma, criterios que se resumen en los siguientes:

— Reducción de impuestos para todos, de modo que todas las propuestas de reforma articuladas conjuntamente —es decir, no aisladamente consideradas sino en su incidencia global sobre cada uno de los declarantes por el impuesto— debían conseguir que todos los contribuyentes del IRPF saliesen beneficiados en cuanto a la carga efectiva del impuesto después de la reforma respecto a la que hubiesen soportado en caso de no haberse producido la misma.

— Mayor progresividad global del impuesto, en el sentido de que el conjunto de propuestas de reforma debían conducir a una mayor pro-

gresividad del IRPF medida a través de los índices habituales de progresividad en la distribución de la carga tributaria.

— Mayor neutralidad frente a decisiones económicas, a cuyo efecto debían articularse propuestas que aumentasen la competencia, al eliminarse muchas de las restricciones fiscales que dificultan la movilidad del ahorro entre sus distintas colocaciones, y propiciasen un tratamiento fiscal más neutral del ahorro.

— Simplificación del impuesto, pues las propuestas de reforma debían en todo caso permitir una mayor simplificación del tributo.

— Impacto recaudatorio compatible con estabilidad, lo que significa que el coste recaudatorio efectivo de la reforma, una vez tenidos en cuenta tanto los aumentos de recaudación generados por el crecimiento de la actividad económica derivado de la propia reforma, como los que pudiesen originarse por una mejor gestión del tributo, debía poder ser absorbido sin mayores problemas respecto a las exigencias de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

De acuerdo con los criterios operativos reseñados las propuestas de la Comisión sobre la reforma del IRPF se centraron fundamentalmente en los aspectos que se analizan a continuación.

a) Apoyo fiscal a la familia y a los discapacitados

El reconocimiento de que la familia constituye la institución fundamental de estabilidad y calidad de vida de nuestra sociedad justifica plenamente el que se sitúe a la misma como eje fundamental de las políticas sociales. A este respecto, el "Plan Integral de Apoyo a la familia para el periodo 2001-2004" supone una intensificación en este proceso, presentando una estrategia integral de apoyo a la familia que pretende incrementar su calidad de vida, fomentar la sociedad intergeneracional y atender especialmente a las familias con alto riesgo social o en situaciones similares.

En este contexto de apoyo a la familia, la política fiscal ocupa un lugar relevante y por ello la Comisión propuso diversas medidas en los aspectos siguientes:

— Puesta al día del mínimo personal y fami-

liar. En relación con este tema la Comisión consideró que, en función de la información disponible, no parecía necesaria una revisión general de los mínimos personales y familiares, aunque al objeto de mejorar el grado de progresividad del tributo, corregir el inevitable retraso de los datos disponibles y dotar al impuesto de la necesaria estabilidad en el tiempo, la Comisión propuso que se ajustasen las cuantías generales del mínimo personal y familiar, con especial atención a los hijos pues su mínimo es el que ha podido quedar algo más desfasado.

— Reconocimiento especial a las familias numerosas. Respecto a las familias con tres o más hijos se constató que en estos casos el cuidado de los mismos obliga a contratar ayuda de otras personas y a la búsqueda de viviendas con mayores superficies, produciéndose saltos de escala en los gastos que reducen su capacidad económica. Por ello, la Comisión consideró que el mínimo familiar debería reflejar tal comportamiento en el gasto familiar y, en consecuencia, propuso que se aumentase el mínimo familiar en una cantidad apreciable cuando se alcanzase el tercer hijo.

— Mejora fiscal para discapacitados y personas mayores. Debido a los mayores consumos básicos que se originan en los discapacitados y personas mayores, la Comisión propuso que se revisasen las cuantías del mínimo personal y familiar actualmente vigentes. Así mismo, la Comisión consideró que debería aplicarse el mínimo familiar por ascendientes o descendientes discapacitados cuando el contribuyente demostrase adecuadamente el sustento del discapacitado y aunque no existiese convivencia entre el discapacitado y el contribuyente.

— Deducción por maternidad. Como medida más novedosa de apoyo a la familia la Comisión propuso que se estableciera una deducción a favor de todas las mujeres con hijos menores de tres años de edad respecto a los cuales no hubiese perdido su custodia. Esta deducción, a su vez, debería verse incrementada en su cuantía cuando las mujeres estuviesen efectivamente empleadas o desarrollasen una actividad económica fuera del hogar.

b) Impulso a la oferta de trabajo y a su movilidad

Como ya se ha indicado anteriormente, la Resolución de la Secretaría de Estado de Ha-

cienda por la que se creaba la nueva Comisión para continuar la reforma del IRPF contenía, entre otros, el mandato de que se propusieran medidas para "atenuar la denominada "brecha fiscal", en los rendimientos del trabajo y favorecer la movilidad de este factor", al tiempo que se desarrollasen medidas para aumentar la oferta de trabajo. A tal efecto, la Comisión propuso las siguientes medidas:

— Simplificación y ampliación de reducciones. Al objeto de disminuir la denominada "brecha fiscal" la Comisión propuso que se estableciera una reducción de los rendimientos del trabajo que minorase los valores netos de esos rendimientos en una cuantía fija e igual para todos los perceptores, cifrada de modo que no se perjudicara a ninguno de los actuales contribuyentes y que fuese compatible con el objetivo de un impacto recaudatorio que pudiese ser asumido sin graves riesgos para la estabilidad presupuestaria

— Menores obstáculos a la movilidad del trabajo. Este objetivo se pretendió conseguir a través de dos medidas: deducibilidad de los gastos por traslado de domicilio y mayor apoyo fiscal a la vivienda de alquiler. Respecto a la primera medida la Comisión propuso que se admitiese una deducibilidad limitada como gastos del trabajo a los originados por el traslado de residencia derivada del cambio en el lugar de trabajo y que no hubiesen sido compensados por el empleador. Y en cuanto a la segunda medida la Comisión propuso que el rendimiento derivado del alquiler por sus propietarios, directamente de una o dos viviendas como máximo, pudiese ser estimado mediante la aplicación de un coeficiente de gastos sobre los ingresos realmente obtenidos y cuando se tratase del alquiler de tres o más viviendas, el rendimiento se calcularía bajo la forma de actividad económica mediante los oportunos registros y conservación de justificantes.

— Incentivo para la vuelta al trabajo. Con la finalidad de evitar la denominada "trampa del desempleo" que consiste en la falta de estímulo para la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo como consecuencia de que las prestaciones que se perciben por los desempleados son relativamente elevadas en relación con el salario neto que el desempleado recibiría en caso de volver al trabajo, la Comisión propuso el establecimiento de un incentivo especial, que no necesariamente tendría que incardinarse en el

ámbito del IRPF sino que podría consistir en una prestación concedida en el ámbito de la Seguridad Social y por la vía del gasto, equivalente a parte del subsidio que se dejaría de percibir, para conseguir un mayor deseo o interés en la vuelta al trabajo por parte de quienes hoy estarían en desempleo percibiendo un subsidio.

c) Neutralidad para la previsión y el ahorro a largo plazo

Otro de los temas de reforma del IRPF planteado por la Resolución de la Secretaría de Estado fue el relativo a la consecución de un mayor grado de neutralidad fiscal frente a los diversos productos de ahorro y el mejor desarrollo de los sistemas de previsión y de ahorro a largo plazo. Por ello, las cuestiones sobre neutralidad fiscal en los productos en que se materializa el ahorro y la tributación aplicable a los sistemas de previsión y ahorro a largo plazo constituyeron una parte esencial de los debates de la Comisión y esta especial atención se refleja en la extensión que se le dedica en el informe finalmente elaborado, que analiza con gran profundidad la estructura y justificación del denominado sistema de imposición dual y su configuración en la realidad de algunos sistemas fiscales europeos.

En relación con este importante tema los criterios que mantuvo la Comisión fueron los siguientes:

— No debería establecerse en estos momentos, debido a importantes razones de equidad formal y al cuantioso número de contribuyentes que resultarían directamente perjudicados con tal reforma, la tributación de las rentas del capital mediante el sistema dual de imposición ni tampoco los rendimientos del capital mobiliario a largo plazo mediante un tipo fijo único de gravamen coincidente con el mínimo de la escala global de gravamen del IRPF.

— Debería mantenerse el sistema actual de tributación de los dividendos en el IRPF, dado el elevado número de contribuyentes, pertenecientes a los tramos inferiores de la distribución de la renta, que resultarían perjudicados si se eligiese la alternativa de gravar a los dividendos al mismo tipo fijo que se aplicase a la base especial del mismo. Y simplemente como posibilidad se planteó la sustitución del actual sistema por

otro más sencillo a través de una deducción en la cuota.

— Debería mantenerse, a efectos de la definición de los rendimientos a largo plazo, el plazo mínimo de dos años en la generación de tales rendimientos, cualquiera que fuese la naturaleza de éstos.

— Todos los rendimientos a largo plazo, sin excepción alguna y cualquiera que fuese su naturaleza, deberían integrarse en la base imponible general previa reducción de su importe a través de dos coeficientes. Un coeficiente mínimo de reducción del 40 por 100 que se aplicaría cuando el rendimiento se hubiese generado en un periodo superior a dos años, así como a los rendimientos obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo, practicándose una reducción máxima del 70 por 100 cuando el rendimiento se hubiese generado en un periodo superior a cinco años.

— Debería mantenerse el actual tipo del 18 por 100 sobre las ganancias patrimoniales a largo plazo, salvo que el tipo marginal más reducido de la tarifa fuese inferior, en cuyo caso, y siempre que las posibilidades presupuestarias lo permitiesen, deberían igualarse ambos tipos, tributando las ganancias patrimoniales a largo plazo por el tipo inferior de la escala.

— Deberían reducirse los porcentajes de retención y ampliarse los supuestos de excepción de la obligación de retener, habida cuenta del nivel de información tan elevado que tiene hoy ya a su disposición la Administración tributaria.

— Por último, deberían eliminarse las trabas fiscales que actualmente dificultan la movilidad entre las posiciones que los inversores mantienen en los fondos de inversión a cuyo efecto el mero cambio de tales posiciones hacia colocaciones en otros fondos, cualquiera que fuese la naturaleza de los mismos y sin que el producto liquidado de la inversión se encontrase en ningún momento a disposición de su titular, no debería generar ganancias o pérdidas patrimoniales.

d) Reducción de tarifas y tipos de gravamen

Es preciso advertir que la Comisión no hizo propuestas de tarifas propiamente dichas porque consideró, al igual que ocurrió en la anterior

Comisión de 1998, que la definición concreta de las mismas corresponde al legislador y su propuesta al Gobierno. No obstante, como la Comisión recibió un mandato específico de pronunciarse acerca de la reducción de las tarifas de IRPF no renunció a hacerlo y por ello propugnó los principios y criterios que deberían informar el cálculo de tales tarifas.

A tales efectos, la Comisión consideró que las tarifas deberían conjugar tres principios básicos: de una parte, el principio de suficiencia, garantizando que la reforma no supusiera un impacto presupuestario neto que no pudiese ser asumido por unos Presupuestos que aspirasen a mantener como criterio esencial el de servicio a la estabilidad económica; de otra, el principio de generalización de sus beneficios para todos los contribuyentes, de modo que se lograra la máxima difusión de la reducción del impuesto entre toda la población desde el momento de su entrada en vigor; finalmente, el principio de protección a las rentas reducidas, de modo que la reducción de la carga fiscal afectase de inmediato, positiva y significativamente, al colectivo de contribuyentes de rentas más bajas y a aquellos cuyos ingresos procedan del trabajo.

Conforme a los reseñados principios las propuestas de la Comisión fueron las siguientes:

— Como la determinación del tipo marginal mínimo había de conseguir que desde el primer momento disminuyese la carga efectiva que fuese a soportar la población que se situase en el primer tramo de la tarifa, la Comisión consideró que el tipo mínimo global del impuesto debería establecerse en el 15 por 100. Asimismo, el tipo del gravamen de la base especial del impuesto, que recoge el gravamen de las ganancias y pérdidas patrimoniales a largo plazo, también se debería fijar, como antes se indicó, en el 15 por 100.

— El tipo global máximo de gravamen contenido en la tarifa no debería ser superior al 45 por 100, debería aproximarse en breve plazo al 42 por 100 para no perder posiciones respecto a otros importantes países de la Unión Europea y debería tomar como tipo de referencia a más largo plazo el 40 por 100 para otras posibles reducciones posteriores.

— Por último, la Comisión analizó la posibilidad de reducir el número de tramos de la tarifa,

combinado con el nuevo tipo máximo y el nuevo tipo mínimo y con las restantes modificaciones propuestas y como fruto de esos análisis conjuntos consideró que las soluciones más adecuadas, a su juicio, son las que contemplaban una tarifa general del IRPF articulada mediante una estructura de cuatro tramos frente a la actual de seis.

e) Otros aspectos de la reforma

Aunque las anteriores propuestas constituyen las principales medidas de reforma del IRPF, la Comisión abordó otras cuestiones respecto de las que propuso lo siguiente:

— La supresión del régimen de transparencia fiscal en su configuración actual. Esta supresión debería combinarse con la creación, en el Impuesto sobre Sociedades —y destinado exclusivamente a las de cartera y de mera tenencia de bienes— de un régimen especial que aproximase su tributación a la del IRPF en lo relativo a la deducibilidad de determinados gastos y a los tipos de gravamen aplicables.

— La Comisión consideró que la imputación de rentas inmobiliarias que perdura en la Ley 40/1998 no se aviene adecuadamente al principio de la renta realizada que inspira el actual IRPF y por ello propuso la supresión definitiva de tal régimen.

— La Comisión consideró que sus propuestas suponían una simplificación del impuesto y por ello propuso que tal simplificación se trasladase a la declaración para que los contribuyentes percibiesen esta mejora del impuesto.

— La Comisión propuso que, en el caso de que se siga considerando conveniente el mantenimiento del régimen de estimación por módulos, su ámbito de aplicación se limitase al mínimo posible quedando exclusivamente reducido a actividades económicas menores, para lo que se deberían reducir drásticamente los límites actuales para la aplicación del mismo.

— Por último, la Comisión consideró que, sin perjuicio de un control integral de las rentas de los contribuyentes en general, era necesario intensificar los esfuerzos de control e inspección en aquellas fuentes de renta y grupos sociales con mayor posibilidades de evasión fiscal por la vía de la deslocalización de sus rentas.

3. Conclusiones

Como resumen de lo expuesto anteriormente, la reforma del IRPF que propone la Comisión:

— Supondría una rebaja fiscal para todos los contribuyentes, de modo que no existiría ningún perjudicado, habiéndose comprobado este criterio a través del potente simulador que la Agencia Tributaria puso a disposición de la Comisión.

— Configuraría un impuesto más progresivo, medida esta circunstancia a través de los índices utilizados habitualmente para medir la progresividad en la distribución de la carga tributaria.

— Contendría numerosas medidas para favorecer a la familia y al trabajo.

— Trataría de impulsar la eficiencia en el ámbito fiscal, por lo que se lograría avances importantes en la neutralidad fiscal.

— Simplificaría el esquema liquidatorio del impuesto y ello se reflejaría en una declaración más sencilla.

— Por último, la reforma del IRPF tendría, según los estudios realizados por la Comisión, un impacto presupuestario compatible con el principio de estabilidad.