

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA: EVOLUCION RECIENTE

Emilio ALBI IBANEZ

COMENTARIOS INICIALES

EL objeto de este trabajo es considerar brevemente la evolución más reciente del Impuesto español sobre la Renta de las Personas Físicas para, teniendo como término de referencia el tema del déficit público en España, obtener algunas conclusiones sobre la situación actual del impuesto y sus líneas de fortalecimiento.

El déficit público español es, posiblemente, el más grave problema de nuestra economía, siendo reflejo de un buen número de las mayores dificultades económicas y sociales que España todavía tiene que superar. El tema de la reducción del déficit público español es ciertamente de prioridad y urgencia; ayudaría en la disminución de los actuales niveles de tipos de interés, permitiría a las autoridades monetarias la posibilidad de suavizar la política monetaria, mejoraría la utilización de políticas equilibradoras de nuestra balanza de pagos por cuenta corriente y estimularía un mayor crecimiento. Esa disminución del déficit puede lograrse por la difícil vía de reducir los gastos o por la más simple de aumentar la recaudación tributaria. Sería relativamente sencillo, por ejemplo, obtener una mayor recaudación del impuesto español sobre la renta, aunque esto supondría, probablemente, incrementar la carga tributaria de las rentas ya sometidas a tributación

y admitir que las rentas no gravadas continúen evitando su justo aporte a la financiación pública. En este artículo se intenta analizar las posibilidades recaudatorias reales que el actual impuesto sobre la renta ofrece. Este análisis requeriría mayor extensión y, sobre todo, una fuerte cuantificación. Por desgracia no puede ofrecer ninguna de las dos cosas; me limitaré a establecer determinadas observaciones de carácter más bien cualitativo que intentaré basar en los datos disponibles.

LA EVOLUCION RECIENTE DEL IMPUESTO

El pilar básico de la imposición directa española durante los últimos años ha sido el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Para analizar su evolución más reciente, contemplaremos los cambios recaudatorios del impuesto, como porcentaje del total de ingresos fiscales, en relación con los cambios análogos ocurridos en los países pertenecientes a la OCDE durante el período 1973-1981.

También nos podrá orientar la evolución habida en la media no ponderada del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como porcentaje del total de ingresos fiscales, correspondiente a la totalidad de los países de la OCDE, a sus socios europeos o a los miembros de la Comunidad Económica Europea, durante el mismo período 1973-1981.

Como puede observarse en los cuadros núms. 1 y 2, la característica fundamental de la evolución del impuesto personal sobre la renta en los países de la OCDE durante el período 1973-1981 es la de su clara tendencia al alza en la casi totalidad de los países contemplados. La media OCDE (total) pasa del 29,96 por 100 en 1973 al 32,93 por 100 en 1981, lo que representa un aumento del 9,91 por 100 entre los dos años extremos de referencia. En el caso de la CEE, se pasa del 25,36 por 100 en 1973 al 28,32 por 100 en 1981, con un incremento entre ambas fechas del 11,67 por 100. Al mismo tiempo es importante subrayar la diferencia de porcentajes de incremento que se observa dividiendo el período contemplado en dos subperíodos: 1973-1977 y 1977-1981. Mientras que en el subperíodo 1973-1977 el aumento fue del 7,17 por 100 para la OCDE (total) y de un 8,67 por 100 para la CEE, los correspondientes incrementos para el subperíodo 1977-1981 fueron sólo del 2,55 por 100 para la OCDE (total) y del 2,75 por 100 para la CEE.

Considerando la situación por países, los mayores aumentos de la participación del Impuesto sobre la Renta en el total de ingresos fiscales corresponden a Italia, quedando España en un digno segundo puesto. Nuestro país ha mantenido una evolución de sus ingresos impositivos durante el período estudiado totalmente paralela a la habitual en el conjunto de la OCDE. En el caso concreto de la imposición personal sobre la renta, España pasa de un porcentaje sobre el total de ingresos fiscales del 11,88 por 100 en 1973 al 20,19 por 100 en 1981, con una variación del 69,94 por 100, sólo su-

CUADRO N.º 1

IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE INGRESOS FISCALES

PAISES	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Δ % 73/77	Δ % 77/81	Δ % 73/81
Australia	40,28	43,74	43,48	44,74	45,25	43,74	44,29	43,67	45,59	4,89	0,75	13,18
Austria	22,80	23,70	21,74	21,77	22,12	23,60	23,05	23,20	23,69	- 2,99	7,09	3,90
Bélgica	27,42	29,43	31,92	31,39	33,22	34,95	35,35	35,25	34,85	21,15	4,90	27,09
Canadá	32,88	32,77	32,95	33,93	32,63	32,39	33,52	34,04	33,83	- 0,77	3,67	2,88
Dinamarca	53,27	57,61	55,91	53,73	52,03	51,16	50,56	51,40	52,46	- 2,33	0,82	- 1,53
Finlandia	44,49	46,78	48,03	49,02	47,86	43,93	43,08	44,80	45,80	7,57	- 4,31	2,94
Francia	11,18	11,72	12,18	12,70	13,19	13,06	12,51	12,92	13,31	17,97	0,90	19,05
Alemania	30,45	31,81	30,04	30,22	31,11	29,89	28,98	29,92	29,05	2,16	- 6,63	- 4,60
Grecia	9,70	11,84	9,21	9,05	10,38	10,63	11,89	13,91	13,92	7,01	34,10	43,50
Irlanda	23,45	22,47	25,19	25,75	27,63	28,57	29,88	32,01	31,40	7,82	13,64	33,90
Italia	12,16	15,59	15,17	17,71	20,18	21,20	22,88	24,69	26,42	65,95	30,92	117,26
Japón	25,70	22,95	23,75	23,27	22,09	22,04	23,60	24,22	24,74	- 14,05	11,99	- 3,74
Luxemburgo	26,16	26,06	27,45	25,22	26,37	26,54	27,30	27,36	27,83	0,80	5,53	6,38
Países Bajos	27,44	27,63	27,09	27,02	26,37	26,42	25,58	26,32	24,67	- 3,90	- 6,45	- 10,67
Nueva Zelanda	50,62	54,98	54,30	57,67	57,91	59,27	58,10	61,67	61,36	14,40	5,95	21,21
Noruega	36,29	38,16	37,93	36,96	35,98	36,64	37,08	34,01	26,35	- 0,86	- 26,77	- 27,40
España	11,98	12,93	14,50	16,44	16,19	18,30	18,49	20,22	20,19	36,27	24,70	69,94
Suecia	44,54	44,99	46,05	43,08	41,60	42,17	42,40	40,97	39,94	- 6,61	- 5,08	- 10,33
Suiza	33,64	34,80	36,10	36,86	36,37	35,92	35,52	35,68	37,72	8,11	3,71	12,12
Turquía	29,21	32,19	32,98	35,13	39,33	42,10	45,07	49,52	46,36	34,64	17,87	58,71
Reino Unido	32,34	33,44	38,24	38,18	35,08	32,92	31,38	30,02	29,35	8,47	- 16,34	- 9,25
Estados Unidos	33,19	33,96	32,99	33,04	33,45	34,49	36,46	36,80	37,63	0,78	17,87	13,37

Fuentes: *Statistiques de recettes publiques*, OCDE, 1983, y LÓPEZ LÓPEZ, M. T., *Ajustes de la imposición española ante la crisis*.

perada por Italia como ya se ha indicado. Diferenciando los dos subperíodos, 1973-1977 y 1977-1981, el incremento del impuesto español sobre la renta ha sido del 36,27 por 100 para el primer subperíodo y del 24,70 por 100 para el segundo.

Esta evolución ascendente de la imposición española sobre la renta se debe, en alguna medida, a un aumento de su generalidad de aplicación debido al nuevo texto legal del impuesto vigente desde el 1 de enero de 1979. La variación en el número de

declaraciones durante estos últimos años se refleja en el cuadro n.º 3.

Sin embargo, este aumento de la generalidad de la aplicación del impuesto no es satisfactorio. Según un dictamen el-

CUADRO N.º 2

MEDIA NO PONDERADA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE INGRESOS FISCALES

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Δ % 73/77	Δ % 77/81	Δ % 73/81
OCDE (total)	29,96	31,34	31,69	31,86	32,11	32,27	32,64	33,30	32,93	7,17	2,55	9,91
OCDE (Europa)	28,02	29,48	29,98	30,01	30,29	30,47	30,71	31,31	30,66	8,10	1,22	9,42
CEE	25,36	26,76	27,24	27,10	27,56	27,53	27,73	28,38	28,32	8,67	2,75	11,67

Fuentes: *Statistiques de recettes publiques*, OCDE, 1983, y LÓPEZ LÓPEZ, M. T., *Ajustes de la imposición española ante la crisis*.

CUADRO N.º 3

VARIACION EN EL NUMERO DE DECLARACIONES

AÑOS DE DEVENGO	Número de declaraciones (excluidos País Vasco y Navarra)	Incremento interanual
1979	5.538.858	—
1980	5.778.137	8,01 %
1981	5.973.169	3,19 %
1982	6.394.986	7,06 %

Incorporando los datos correspondientes al País Vasco y Diputación Foral de Navarra para los años 1980 y 1981, resulta:

AÑOS	País Vasco	Navarra	Total general
1980	457.414	88.418	6.333.969
1981	489.626	92.044	6.554.839

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

borado en el seno del Instituto de Estudios Fiscales, el grado de cumplimiento tributario en lo referente a las declaraciones presentadas por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para los ejercicios 1979 y 1980 es muy bajo, calculándose que las declaraciones presentadas suponen el 55 y el 59 por 100, respectivamente, de las que debe-

rían haberse presentado en esos años.

Si, por otro lado, observamos el desglose de la recaudación obtenida por la imposición personal sobre la renta, durante el período 1975-1983, según los componentes básicos de la misma, tenemos los resultados del cuadro n.º 4.

Del cuadro n.º 4 resulta evidente que en la más reciente imposición española sobre la renta el componente cuantitativo más importante son las retenciones por trabajo personal. Este hecho puede también confirmarse si se contempla la evolución de la distribución de la renta gravada según fuentes de renta (cuadro n.º 5).

De acuerdo con la información contenida en el cuadro número 5, se pueden apuntar una serie de notas características del Impuesto:

a) Que la base imponible declarada no ha experimentado alteraciones espectaculares en los años considerados.

b) Que el componente más importante de la renta es, con mucho, el rendimiento del trabajo.

c) Que la segunda fuente de rendimiento en importancia es el capital mobiliario.

d) Que los rendimientos empresariales, profesionales y de capital inmobiliario le siguen en importancia decreciente.

CUADRO N.º 4

TASAS DE PARTICIPACION SOBRE EL TOTAL IRPF DE LOS PRINCIPALES COMPONENTES DEL MISMO

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Retenciones de trabajo	62,5	63,8	66,4	79,8	80,9	70,7	75,9	81,8	79,2
Retenciones de capital	15,2	19,5	17,0	17,2	9,9	9,7	10,2	11,3	10,6
Fraccionamientos	8,5	6,9	5,3	4,4	3,3	4,5	3,7	2,8	3,6
Cuota diferencial	5,2	5,2	4,0	5,8	5,8	17,1	9,0	2,1	6,6
Otros	10,6	4,7	7,4	—	—	—	—	—	—
TOTAL IRPF	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Debido a los efectos de la reforma fiscal, y para hacer homogénea la serie, a partir de 1979 se ha realizado la siguiente homogeneización:

Retenciones de trabajo	Trabajo personal
Retenciones de capital	Retenciones de capital
Cuota diferencial neta	Cuota sobre la renta global anual
Fraccionamientos	Cuota de beneficios

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 5

DISTRIBUCION DE LA RENTA SEGUN FUENTES

FUENTE DE RENTA	1979	1980	1981	1982 (a)
Trabajo	81,92	83,10	83,79	84,68
Actividad empresarial	5,20	4,96	4,57	3,57
Actividad profesional y artística ...	3,66	3,63	3,40	3,24
Actividad agraria	0,25	0,20	0,11	0,09
Capital	5,76	5,78	6,20	5,25
Capital inmobiliario	3,18	1,90	1,87	2,62
Otras fuentes	0,03	0,43	0,07	0,55
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

(a) Avance.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

e) Que las actividades agrarias, las rentas irregulares, las variaciones de patrimonio y la transparencia fiscal proporcionan de forma global un montante siempre inferior al 1 por 100 de la renta agregada declarada.

f) Que esta composición tiende a perpetuarse en el tiempo, si bien con ligeros desplazamientos.

¿Qué conclusiones fundamentales pueden obtenerse de los datos reseñados sobre la evolución reciente de la imposición española sobre la renta? Intentando un breve resumen, señalaremos las dos siguientes:

1) El Impuesto sobre la Renta es el elemento recaudatorio más importante del actual sistema tributario español. Ha seguido una evolución paralela a la de los impuestos sobre la renta de otros países de la OCDE. En términos de recaudación como porcentaje del total de ingresos fiscales, nuestra posición relativa se ha acercado a la media europea, aunque todavía esté por debajo de la misma. (Para 1981, el Impuesto español sobre la Renta representa el 20,19 por

100 del total de ingresos fiscales, frente al 28,32 por 100 de los países miembros de la CEE.) Sin embargo, es razonable pensar que los fuertes aumentos experimentados por el Impuesto sobre la Renta en relación al total de ingresos fiscales (69,94 por 100 para el período 1973-1981), restringen, técnica y políticamente, las posibilidades de obtener una mayor recaudación por esta vía en el corto y medio plazo a través de aumentos en los tipos impositivos.

2) El Impuesto español sobre la Renta no alcanza una generalidad satisfactoria. Más que un impuesto general sobre la renta es un impuesto sobre los rendimientos del trabajo, nutrido fundamentalmente de las retenciones que se practican a los asalariados. Por consiguiente, las razones de carácter distributivo tampoco apoyan los posibles intentos de incrementar la recaudación tributaria por este medio con aumentos en los tipos impositivos.

LOS PROBLEMAS MAS IMPORTANTES DE LA APLICACION DEL IMPUESTO

En los párrafos siguientes, se establecerán tres brevísimas reflexiones sobre los problemas más importantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que pueden servir para marcar su evolución futura.

El principal problema de la aplicación del Impuesto español sobre la Renta se ha señalado ya: consiste en su falta de generalidad. Para 1980, según el Informe de la Comisión del Fraude, sólo un 59 por 100 de los contribuyentes obligados a declarar lo hacían y la base imponible declarada sólo alcanzaba un 44 por 100 de la estimada. El impuesto trata en la práctica desigualmente a los diferentes rendimientos según su origen. Las rentas del trabajo soportan el peso máximo de la imposición, pero aún así la Comisión del Fraude calculaba que sólo se gravan el 54 por 100 de los ingresos del trabajo. Estas divergencias son mucho mayores para las rentas procedentes del capital mobiliario, inmobiliario, las actividades empresariales, etc. La falta de generalidad y la desigualdad del impuesto en la práctica constituyen las dificultades más graves para poder utilizar el Impuesto sobre la Renta como una fuente recaudatoria todavía más potente.

Estas dificultades no surgen fundamentalmente del diseño del Impuesto ni de su tratamiento legislativo. Son el resultado, a mi modo de ver, de la debilidad de la Administración Tributaria española y de la escasa información disponible sobre el contribuyente español. Por tanto, la

organización administrativa de la Hacienda, las técnicas de auditoría fiscal y la ampliación y tratamiento de la información de carácter tributario son los requisitos previos para que el Impuesto sobre la Renta pueda arraigar definitivamente en España.

Al mismo tiempo, se puede seguir avanzando en el perfeccionamiento técnico del impuesto: en la mejora de su neutralidad tributaria, en la disminución de sus efectos indeseables sobre el bienestar individual y los estímulos económicos, y en la suavización de los efectos tributarios de la inflación. El camino en este terreno está bastante bien marcado por la literatura hacendística actual: ampliación de bases, simplificación del impuesto y utilización de tarifas moderadamente progresivas con pocos tipos de gravamen, o incluso de tipo único, son los criterios que deben regir cualquier mejora técnica del impuesto.