

Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

ADELAIDA MARÍA CAREAGA MATA
Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

El Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas (en adelante IRPF) no es un impuesto cualquiera. Es el tributo que contiene el principio de progresividad fiscal, es decir, que paguen más que proporcionalmente aquellos que mayores ingresos tienen.

Tiene un alcance casi universal, ya que afecta a unos treinta millones de ciudadanos y es una de las mayores máquinas recaudatorias de Hacienda, con casi seis billones de pesetas anuales.

Cualquier reforma del IRPF que vaya más allá de retoques circunstanciales tiene un claro significado político y refleja con exactitud los objetivos del reformador.

El gobierno, durante su campaña electoral, había adquirido el compromiso de su reforma, y en línea con esa promesa, el Ministerio de Economía y Hacienda creó, el 17 de febrero de 1997, por Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda, una Comisión de expertos, presidida por el catedrático Manuel Lagares, para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del IRPF.

Los tres principios fundamentales que inspiran la reforma son:

- crear un nuevo impuesto más justo que conlleve una reducción generalizada de la tributación de todos los contribuyentes con especial atención a las rentas medias y bajas
- el impuesto deberá favorecer el ahorro privado y la inversión como medios de conseguir mayores niveles de crecimiento económico que contribuyan a la creación de empleo como objetivo principal de la política económica del Gobierno
- la consecución de un impuesto sobre la renta más sencillo en su diseño, en su aplicación práctica y en su gestión.

Uno de los principales motivos para la reforma lo constituye la falta de adecuación del actual IRPF a los objetivos prioritarios de la política económica del país.

La reforma que hoy se plantea, en definitiva, pretende modernizar el impuesto, en línea con otras reformas que se están llevando a cabo en países de nuestro entorno. Para ello, se han introducido factores simplificadores en diversos ámbitos del tributo. También se busca una homologación tributaria con los países europeos que evite la fuga de capitales.

La reforma del IRPF constituye, en consecuencia, una de las últimas fases del proceso de modernización de la política fiscal española. Con este objetivo, la reforma del IRPF reduce la presión fiscal y mejora la estructura impositiva, incidiendo favorablemente en dos de los factores productivos básicos de toda economía: ahorro y trabajo, determinantes a su vez de la capacidad de crecimiento potencial sostenido de nuestro país y de la mejora de nuestro nivel de vida.

La Comisión, siguiendo las directrices marcadas por el Gobierno, ha perseguido efectuar propuestas que permitan que la reforma del IRPF signifique una apuesta muy decidida por *valores* de la máxima importancia:

- primero, que el nuevo impuesto impulse el *aumento del empleo* en España derivado de un crecimiento de la producción en condiciones de mayor competencia, para lo que debe ser más neutral, respetando al máximo la asignación de recursos que se origina en el mercado, y proteger de modo especial al ahorro y,
- segundo, que la reforma logre establecer un *impuesto más equitativo* que el actual.

La consecución de estos objetivos propiciará unas altas tasas de crecimiento y generará empleo suficiente para dar alcance a los países de cabeza de la Unión Europea. El IRPF se convierte así en una pieza fundamental, ya que incide en las decisiones económicas de las personas físicas, agentes reales de la actividad económica.

II. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA REFORMA

Las principales modificaciones de la citada reforma, y las que tendrán una mayor incidencia sobre el ciudadano de a pie son:

1. Mínimo vital

Se ha creado un «mínimo vital» para que las familias no tributen por las *cantidades que necesitan para vivir*, esto es, una *cantidad deducible en la base* que sume los gastos familiares mínimos.

Esta cantidad se ha estimado en 550.000 pesetas por contribuyente (o cónyuge en caso de declaración conjunta), y hasta 250.000 pesetas por cada uno de los dos primeros hijos (50.000 pesetas más si los hijos tienen menos de 3 años). A partir del tercer hijo la cantidad se eleva hasta 350.000 pesetas. De esta forma un matrimonio con tres hijos podría deducir alrededor de 1.900.000 pesetas de la base imponible.

Además se establece una cantidad de 100.000 pesetas por los ascendientes que convivan en el domicilio familiar, y 300.000 pesetas por los minusválidos.

Para los mayores de 65 años este mínimo vital se cifra en 650.000 pesetas, y esta cantidad llega hasta 850.000 pesetas en el caso de los minusválidos.

Se quiere así proteger los mismos aspectos que actualmente se protegen con las deducciones en cuota que se suprimen (hijos, alquiler de vivienda, gastos de enfermedad, seguros de vida, custodia de hijos).

De esta forma se gravará únicamente la renta discrecional del sujeto pasivo (rendimientos de trabajo, de capital, de actividades económicas, ganancias y pérdidas patrimoniales).

2. Situación familiar

Los separados y divorciados que pasan pensión a los hijos podrán partir sus rentas en dos: por un lado la cuantía anual de la pensión a los hijos y, por otro lado, el resto de las rentas. Cada parte tributará por su lado aplicando la tarifa.

Con esta medida se reduce de forma importante el impuesto sobre la renta para el colectivo de separados y divorciados, ya que se aplicará un tipo de la tarifa más bajo que el que correspondería si no se dividieran las rentas.

Actualmente la única renta que se puede deducir es la pensión compensatoria que paga al cónyuge.

Hasta ahora, casarse a mitad de año suponía una muy importante ventaja fiscal, porque contraer matrimonio interrumpía el periodo impositivo y se podían presentar varias declaraciones de renta por ese año.

El resultado es que, al dividir las rentas, el tipo impositivo bajaba drásticamente. Por ello no es nada extraño que en el año de la boda se obtengan devoluciones superiores al medio o incluso al millón de pesetas.

Según la Ley del IRPF vigente en estos momentos, también se interrumpe el periodo impositivo «por disolución o nulidad de matrimonio, por separación matrimonial en virtud de sentencia judicial o por el fallecimiento del padre o madre separados o no casados». En estos casos mencionados también se presentan varias declaraciones por ese año, con la consiguiente división de rentas.

En el borrador de la futura Ley del IRPF, sólo se contempla un período impositivo inferior al año natural: cuando se produzca el fallecimiento del sujeto pasivo en el ejercicio.

3. Exenciones

Estarán exentas :

- las ayudas a víctimas del terrorismo y afectados por el VIH,
- las prestaciones de la Seguridad Social por incapacidad permanente absoluta o gran invalidez,
- las indemnizaciones por despido o cese en la cuantía obligatoria que establece el Estatuto de los Trabajadores,
- las becas públicas,
- los premios literarios,
- las indemnizaciones por responsabilidad civil y
- las anualidades por alimentos.

La novedad es que dejarán de estar exentos los premios de loterías, juegos y apuestas del Estado o comunidades autónomas y los sorteos de la Cruz Roja y de la ONCE cuando el importe acumulado por décimo o cupón sea mayor de 100.000 pesetas.

El tipo aplicable a estos premios se fijará cada año en los presupuestos generales del Estado.

4. Tarifa

Reducción del número de tramos de la tarifa, de los ocho actuales a seis en una primera fase y una rebaja del tipo marginal máximo por debajo del 50%, probablemente un 48% (frente al 56% vigente), aunque sólo bajarán los tipos impositivos de la tarifa del Estado (la tarifa autonómica no se modifica en esta reforma).

A juicio de la Comisión de expertos el tipo marginal mínimo debería mantenerse en el 20%, (aunque el gobierno esta estudiando una rebaja hasta el 18% para favorecer a las rentas más bajas) y recomiendan una reducción futura en el número de tramos hasta tres y en el tipo marginal máximo hasta un 40%.

5. Rentas de trabajo

Se quiere dar un tratamiento más favorable a las rentas de trabajo ya que se considera que los rendimientos de trabajo no reflejan idéntica capacidad tributaria que los rendimientos procedentes de otras fuentes con un sustrato patrimonial.

Los rendimientos de trabajo dependiente son rendimientos «no fundados» en fuentes patrimoniales y se considera, por tanto, plenamente justificado un tratamiento más favorable de los mismos.

Se propone establecer reducciones en el cómputo de los rendimientos netos del trabajo a efectos de base imponible, para corregir así la menor capacidad económica que tales rendimientos suponen, sin perjuicio de las deducciones actuales practicadas sobre los rendimientos brutos por gastos computables con los límites establecidos y de la sustitución de la actual deducción en la cuota por las mencionadas reducciones.

Así, los contribuyentes con rentas de trabajo que no superen los 3.500.000 de pesetas de renta anual, quedarán liberados de presentar la declaración (según cálculos de Hacienda unos cinco millones de declarantes dejarán de estar obligados a presentar el impreso) y las rentas inferiores a 1.350.000 pesetas descontarán 500.000 pesetas. Entre 1.350.000 y 2.000.000 de pesetas pueden descontar hasta 375.000 pesetas. Para más de 2.000.000 de pesetas, 375.000 pesetas.

En el caso de que algunos de estos contribuyentes tengan derecho a devolución porque las retenciones que se le descuentan en la nómina cada mes superan la cuota a pagar, Hacienda les remitirá esa devolución de oficio. No obstante la intención de Hacienda es aprobar el año que viene una tabla de retenciones sobre el trabajo idéntica o similar a la cuota que luego haya que pagar.

Existen además otras novedades, los rendimientos que se obtengan a partir de 1999 derivados de impartir cursos, conferencias, seminarios y similares podrán declararse como rendimientos del trabajo si así lo desea el contribuyente. Esto supone una simplificación para los asalariados que realizan actividades de forma esporádica respecto a la situación actual, donde se obliga a declarar IVA, llevar una contabilidad y darse de alta en el IAE. La contrapartida es que si se declaran como rendimientos del trabajo no se podrán deducir los gastos necesarios para su obtención.

En cuanto a las retenciones a cuenta del impuesto por rentas salariales, el borrador de la futura ley del IRPF establece que no podrán superar el importe que resultaría de aplicar las tarifas a la base de retención, con el objetivo de acercar las retenciones a la tributación efectiva.

6. Tratamiento fiscal del ahorro

Se sugiere una fórmula novedosa que consistiría en una deducción general del 10% sobre las cantidades destinadas al ahorro durante el ejercicio. También se recomienda, con condiciones, suprimir la retención del 25% en los rendimientos del capital mobiliario.

7. Vivienda

Es uno de los aspectos clave de la reforma y también uno de los más polémicos. Se elimina la tributación de la vivienda en propiedad, ya que la impu-

tación de rendimientos presuntos por bienes inmuebles no arrendados rompe con el principio según el cual sólo se debe gravar los rendimientos efectivamente obtenidos.

En opinión de la Comisión de expertos, al suprimir la imputación presunta de rendimientos se beneficiará directamente a un importante número de contribuyentes (casi nueve millones en 1995) y se simplificará apreciablemente la liquidación del impuesto.

Según este criterio pierde su fundamento la deducción actual como gastos de los intereses hipotecarios. Además con este sistema de deducción de los intereses en la base no se protege a quienes no financiasen mediante préstamo.

El mejor camino para proteger fiscalmente la vivienda, es la deducción en la cuota por un porcentaje del valor de la vivienda con los siguientes límites: la inversión máxima deducible será de un millón y medio de pesetas; de las primeras 750.000 pesetas se podrá deducir el 20%, y de las restantes el 15% (es decir, se podrá deducir en cuota un total de 262.500 pesetas. Estos porcentajes aumentan al 25% y 20%, en los tres primeros años desde la adquisición de la primera vivienda habitual (en este caso la deducción máxima en cuota alcanzaría las 337.500 pesetas).

El cambio puede suponer que alguien salga perjudicado con el nuevo sistema, por ello, el borrador de la Ley establece la posibilidad de una compensación anual para aquellos que se hayan comprado la casa antes del 30 de abril de este año. Ese dinero será devuelto por Hacienda dentro de los siete meses siguientes al momento en que finaliza el plazo para presentar la declaración. Las condiciones concretas de esa compensación aún no están determinadas ya que plantean serias dificultades técnicas. La próxima Ley de Presupuestos dará una respuesta al respecto.

8. Régimen de plusvalías, fondos de inversión y seguros

Cuando parecía que iba a permanecer intocable el régimen actual de plusvalías que se aprobó en el decreto de junio de 1996 con un tipo fijo del 20% en más de dos años y actualización conforme a la inflación, en el Ministerio de Hacienda se sopesa eliminar la actualización monetaria de los incrementos de patrimonio a cambio de una reducción de la base y suprimir el régimen transitorio, aunque seguiría manteniéndose el tipo fijo del 20%.

La novedad en relación a este tipo de rentas es que no quedarán exoneradas de tributación las plusvalías que resulten de transmisiones inferiores a medio millón de pesetas. Igualmente, se elimina la exención actual de las primeras 200.000 pesetas de plusvalía que beneficiaba a todos los valores patrimoniales, salvo a los fondos de inversión.

Los seguros y otros activos financieros se integran en la base del impuesto, pero se reducen en un 30% si se han generado en más de dos años.

9. Compensación de minusvalías

Se podrán compensar las disminuciones patrimoniales con rentas de trabajo, empresariales y profesionales.

En la actualidad, las minusvalías sólo pueden compensarse con plusvalías mediante un complejo procedimiento.

Para evitar que se produzcan minusvalías ficticias con el único objetivo de reducir las rentas a tributar, la administración tributaria impondrá una serie de límites a dicha compensación:

1.º Sólo podrán reducir hasta un 10% las rentas de trabajo

2.º No se permitirá la compensación de disminuciones patrimoniales o pérdidas que se pongan de manifiesto por la venta ficticia de activos financieros. Es decir, si se vende un activo y se recompra el mismo activo financiero o acción en un plazo inferior a dos meses no se podrán computar las minusvalías que deriven de la operación (si son acciones que cotizan en bolsa u otros activos que se negocian en mercados organizados). Este plazo se amplía a un año si se trata de activos no negociados en mercados organizados.

10. Paraísos fiscales

Se prevé el endurecimiento del régimen fiscal para los contribuyentes que se instalen en paraísos fiscales. Seguirán considerándose residentes en España a efectos del IRPF durante los cuatro años siguientes a su cambio de residencia a un país o territorio calificado como paraíso fiscal.

Por otra parte, a los socios o partícipes de instituciones de inversión colectiva titulares de fondos domiciliados en un paraíso fiscal se les imputará cada año como plusvalía la diferencia entre el valor de adquisición y el valor de liquidación.

Es decir, cada año tendrán que tributar por la plusvalía que obtendrían si vendieran su participación a fin de año.

Los expertos consideran que la aplicación práctica de esta medida será complicada por las dificultades de obtener información de los paraísos fiscales.

III. CONCLUSIONES

El nuevo Impuesto sobre la Renta entrará en vigor el 1 de enero de 1999 y afectará a las declaraciones que se presenten en el año 2000.

Uno de sus principales objetivos ha sido la lucha contra el fraude, por ello se ha hecho especial hincapié en el diseño del Impuesto mucho más sencillo que el actual.

La reforma, que tendrá un coste recaudatorio de unos 400.000 millones de pesetas en los próximos dos años, supondrá una rebaja media del impuesto del 11,1%. Para rentas de hasta dos millones esta reducción llegará al 29,7%, en las rentas entre dos y cinco millones, una rebaja del 10,9% y en las rentas de más de cinco millones, un 6,2%.