

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL
IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

Sesión Extraordinaria del Pleno, 20 de abril de 1998.

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Economía y Fiscalidad, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del 20 de abril de 1998, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 7 de abril de 1998 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social una solicitud de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). El escrito de solicitud que acompañó al Texto fue remitido por el Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda, en cumplimiento del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de abril de 1998 y al amparo de lo dispuesto en la Ley 21/1991, de 17 de junio, del Consejo Económico y Social y en virtud de lo preceptuado en el artículo 7.1.1.a) de la citada Ley. La solicitud recogía asimismo la petición de que el Consejo emitiera su Dictamen a la mayor brevedad posible, en atención a la necesidad de su inmediata remisión a las Cortes Generales.

El 8 de abril de 1998 compareció en el Consejo Económico y Social, por iniciativa propia y para explicar los principales contenidos del Anteproyecto, el titular de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda, a quien acompañaban el Subdirector General del IRPF y un asesor ejecutivo de esa Dirección General. En el curso de dicha comparecencia se entregó la Memoria Explicativa del Anteproyecto, así como una serie de cuadros resumen y ejemplos cuantitativos de los contenidos propuestos. El día 15 de abril, a petición de la Comisión compareció el Subdirector General del IRPF para aclarar algunas cuestiones. El día 17 se recibió en el Consejo la Memoria Económica y Financiera del Anteproyecto.

El Anteproyecto que se somete a Dictamen quiere sustituir la Ley 18/1991, de 6 de junio, del IRPF. Como viene siendo habitual en normas de esta naturaleza, su elaboración ha sido precedida por un informe o *Libro Blanco*. Por encargo de la Secretaría de Estado de Hacienda, contenido en su Resolución de 17 de febrero de 1997, una Comisión de expertos trabajó desde entonces en su confección, y sus resultados fueron dados a conocer el 13 de febrero de 1998, bajo el título de Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del IRPF.

En esa Comisión participaron, entre otros, representantes de la Administración Tributaria, de la Universidad y del asesoramiento tributario, y durante sus trabajos se recibieron distintas opiniones externas, orales y escritas, tanto a petición de la Comisión en el trámite de información pública como por propia iniciativa de quienes consideraron oportuno enviar las suyas.

En el *Libro Blanco* resultante se recogieron las causas que hacían oportuna la reforma del IRPF, se señalaron líneas generales para proceder a la misma, se concretaron una serie de objetivos y se discutieron con detalle los rasgos que habría de tener el nuevo impuesto. Así, aunque la redacción del Anteproyecto corresponde exclusivamente al Gobierno y en algunos casos se haya separado conscientemente de los planteamientos de la Comisión, como se indica en la Memoria Explicativa que le acompaña, el fundamento de la reforma del IRPF se encuentra en ese informe, extremo que se indica en la citada Memoria Explicativa y en la propia Exposición de Motivos.

Por otra parte, desde su entrada en vigor se han producido sucesivas modificaciones, de desigual importancia, de la citada Ley 18/1991. Además de las contenidas en las diversas “leyes de acompañamiento” de los Presupuestos Generales del Estado y las que se produjeron como consecuencia de la nueva regulación del Impuesto de Sociedades, pueden citarse las siguientes:

- Las que se introdujeron por medio del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio. Entre ellas, sin duda la más importante fue el cambio en el sistema de tributación de plusvalías.
- Las derivadas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, que incorporó el denominado principio de corresponsabilidad fiscal en la normativa del IRPF. La cesión de competencias normativas en tarifa y deducciones para un tramo del impuesto determinaba finalmente la necesidad de dividirlo en dos y definir nuevos supuestos y circunstancias, como los de residencia o tarifa estatal y autonómica. De esta forma, la redacción hasta entonces vigente hubo de modificarse en profundidad en diversos apartados.
- Las que produjo la introducción desde 1998 de un nuevo régimen de tributación para las pequeñas y medianas empresas.
- Las derivadas del desarrollo de un nuevo sistema de relaciones entre la Administración Tributaria y los ciudadanos, finalmente plasmado en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

Todas estas modificaciones, junto con el citado Libro Blanco, constituyen la base sobre la que viene a actuar el Anteproyecto para la reforma del IRPF sometido a Dictamen del CES. Asimismo, podrían citarse diversos trabajos e informes elaborados en el ámbito de la Unión Europea sobre el proceso de armonización fiscal entre los Estados miembros. Este proceso, aún abierto a intensa discusión sobre procedimientos, métodos y plazos en lo que se refiere a la imposición directa, cuenta sin embargo con un amplio consenso en lo referido a su necesidad.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto objeto de Dictamen consta de Exposición de Motivos y 89 artículos, agrupados en un Título Preliminar y diez Títulos que abarcan todos los aspectos del impuesto agrupándolos por materias. Dichos Títulos están divididos en Capítulos, a su

vez subdivididos, en ocasiones, en Secciones. Contiene asimismo cuatro Disposiciones Adicionales, siete Transitorias, una Derogatoria y una Final.

La Exposición de Motivos que precede al Texto proclama la función básica del IRPF como coadyuvante decidido del cumplimiento de los principios constitucionales que definen el ordenamiento tributario español, recuerda varias modificaciones sustanciales que se han realizado en este impuesto y fundamenta la necesidad de acometer una nueva reforma en una serie de razones que fija de modo explícito.

TÍTULO PRELIMINAR: NATURALEZA, OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

El Título Preliminar define la naturaleza del Impuesto como impuesto de carácter personal y directo que grava la renta de las personas físicas en función de sus circunstancias personales y familiares. Se modifica el objeto del impuesto que pasa a basarse en el concepto de renta discrecional, definida como la renta percibida por los contribuyentes disminuida en la cuantía del mínimo personal y familiar, es decir, se centra en la renta disponible del sujeto pasivo en lugar de en los ingresos o rendimientos que conforman el objeto del actual IRPF. Asimismo, en este Título se da carta de naturaleza al nuevo régimen de financiación autonómica derivado de la Ley 14/96, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, recalándose la configuración del IRPF como impuesto de ámbito estatal parcialmente cedido a las Comunidades Autónomas y estableciéndose los rasgos más característicos del mismo. Se contempla el ámbito de aplicación del tributo, que al igual que en el IRPF actual, abarca todo el territorio español, sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de Concierto y Convenio Económico aplicables al País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra así como las especificidades territoriales contempladas para las islas Canarias, Ceuta y Melilla. Por último, se señala la primacía de los Tratados o Convenios Internacionales que afecten al impuesto, sobre el Derecho nacional.

TÍTULO I: SUJECCIÓN AL IMPUESTO: ASPECTOS MATERIALES, PERSONALES Y TEMPORALES

El Título I se divide en tres capítulos en los que se definen respectivamente el hecho imponible (artículos 6 y 7), los contribuyentes (artículos 8 a 11) y el período impositivo, el devengo y la imputación temporal del impuesto (artículos 12 a 14). El hecho imponible se define en el Capítulo I como la obtención de renta por parte del contribuyente, enumerándose sus componentes a la vez que se establecen las exenciones. Se mantienen las exenciones vigentes en el actual IRPF, ampliándose la que corresponde a las ayudas contempladas en el Real Decreto Ley 9/1993, de 28 de mayo, y a determinados supuestos del Régimen de Clases Pasivas. Asimismo, se introducen nuevas exenciones, entre las que destacan las relativas a las gratificaciones extraordinarias satisfechas por la participación en misiones internacionales de paz y las relativas a las retribuciones percibidas por los trabajos realizados en el extranjero, siempre que cumplan las

condiciones establecidas reglamentariamente. Cabe destacar la modificación del tratamiento de las rentas derivadas de los premios de loterías y similares, que pasan de estar totalmente exentas a estarlo salvo para aquellas cuantías que anualmente pueda establecer la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por lo que se refiere a los contribuyentes, definidos en el Capítulo II como las personas físicas con residencia habitual en el territorio español, el Anteproyecto aplica como criterio para definir la residencia habitual el de permanencia por un periodo superior a 183 días en dicho territorio. Con el fin de desincentivar los cambios de residencia a territorios considerados paraísos fiscales, el Anteproyecto introduce, por un lado, la posibilidad de que la Agencia Tributaria exija, para los que acrediten su residencia fiscal en dichos territorios, su permanencia efectiva por un periodo superior a 183 días y, por otro lado, introduce una disposición (artículo 9.3) mediante la cual se mantiene la condición de contribuyente para las personas físicas de nacionalidad española durante el periodo impositivo en que realicen el cambio de residencia así como durante los cuatro siguientes.

El Capítulo II del Anteproyecto mantiene el actual régimen de atribución de rentas (artículo 10) vigente en el IRPF y en el Impuesto de Sociedades. Asimismo, se incorporan a dicho Capítulo las reglas, actualmente dispersas, de individualización de rentas (artículo 11), manteniéndose como en la normativa vigente, excepto para determinados supuestos de ganancias o pérdidas patrimoniales no derivadas de transmisiones.

El Capítulo III regula el periodo impositivo, que se centra en el año natural salvo en caso de fallecimiento del contribuyente, supuesto en el que se contempla un periodo inferior. El devengo se mantiene, como hasta ahora, en el último día del periodo impositivo (31 de diciembre), excepto en el supuesto anteriormente citado en que se establece en la fecha de fallecimiento del contribuyente.

En cuanto a las reglas de imputación temporal de las distintas rentas sometidas a gravamen, se mantiene el principio tradicional de exigibilidad, contemplándose una progresiva aproximación con el Impuesto de Sociedades en lo referente a las rentas derivadas de actividades económicas. No obstante, entre las reglas especiales de imputación (artículo 14.2) cabe destacar la mayor flexibilidad introducida en los casos en que no existe cobro total o parcial de una parte de la renta por encontrarse el derecho a su percepción pendiente de resolución judicial. Como novedad el Anteproyecto introduce normas específicas para la imputación de las rentas estimadas, aclarando que no se consideran exigibles los rendimientos de los contratos de seguros de vida, por el hecho de tener reconocido derecho de rescate, en tanto no se ejercite éste. Por último, en el caso en que el contribuyente pierda su condición por cambio de residencia, las rentas pendientes de imputación se integrarán en la base imponible del último periodo impositivo que deba declararse, según lo previsto en el desarrollo reglamentario.

TÍTULO II: DETERMINACIÓN DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA

El Título II consta de seis capítulos donde, tras definir la base imponible y la base liquidable del impuesto y el procedimiento para su cuantificación (artículo 15), se establecen las normas de calificación y cuantificación de cada una de las categorías de rentas que en ella se integran. El Capítulo I, dividido en cuatro secciones, se centra en la definición y determinación de las rentas gravables, distinguiendo entre los rendimientos del trabajo, los del capital (inmobiliario y mobiliario), los rendimientos de actividades económicas y las ganancias y pérdidas patrimoniales. Por lo que se refiere a los rendimientos del trabajo, recogidos en la Sección 1ª (artículos 16 a 18), cabe señalar la clarificación que realiza el Anteproyecto en el tratamiento de las prestaciones derivadas de los sistemas alternativos a los Planes y Fondos de Pensiones. En cuanto a los gastos deducibles de dichas rentas, se mantienen prácticamente los que había, introduciéndose sin embargo la posibilidad de deducir los gastos de defensa jurídica derivados de litigios suscitados en relación con el puesto de trabajo. Por último, el Anteproyecto contempla una serie de minoraciones de los rendimientos netos del trabajo a efectos de su integración en la base imponible (artículo 18), entre las que destacan las reducciones porcentuales aplicables a los rendimientos del trabajo de carácter irregular y a las prestaciones de capital obtenidas de operaciones vinculadas a la previsión social del trabajador.

Por lo que se refiere a los rendimientos del capital inmobiliario, el Anteproyecto introduce una novedad respecto a la legislación actual, al suprimir la renta estimada derivada de la vivienda habitual así como los gastos deducibles que hasta ahora soportaban dichos rendimientos. Por otro lado, el Anteproyecto contempla que los rendimientos irregulares se reducirán en un 30 por 100 a efectos de integración en la base imponible. En cuanto a los rendimientos de capital mobiliario, se mantiene la distinción entre los rendimientos obtenidos por la participación en los fondos propios de cualquier entidad y los obtenidos por cesión a terceros de capitales propios, abandonándose sin embargo en este último caso la distinción entre rendimientos explícitos, implícitos y mixtos en aras de una mayor simplicidad. En cuanto a los otros rendimientos de capital mobiliario, cabe destacar: la reducción de los porcentajes aplicables a las rentas vitalicias así como la distinta graduación en función de la edad del perceptor; el establecimiento de los porcentajes aplicables a las rentas temporales sujetas a este impuesto en función de su duración; la igualdad de tratamiento dado a las operaciones de capitalización y a los contratos de seguros sobre la vida, salvo cuando deban tributar como rendimientos del trabajo. Por último, en lo referente a los gastos deducibles, el Anteproyecto define los gastos de administración y depósito de valores negociables, a la vez que establece unos porcentajes aplicables a los rendimientos netos a efectos de integración en la base imponible.

La Sección 3ª (artículos 25 a 30) determina el tratamiento de los rendimientos de las actividades económicas, sin introducir cambios apreciables en el nuevo régimen de fiscalidad para las Pymes introducido en 1998. Los cambios más destacables radican en el fin de la anterior distinción entre rentas “empresariales” y “profesionales” y su

sustitución por el término general de “rendimientos de actividades económicas”; la inclusión del concepto de afectación de elementos patrimoniales; y la separación del tratamiento de las ganancias y pérdidas patrimoniales derivadas de los elementos patrimoniales afectos a la actividad, los cuales se tratan con las restantes ganancias y pérdidas patrimoniales en la Sección 4ª (artículos 31 a 37), que regula las variaciones patrimoniales.

El nuevo impuesto no introduce novedades de relieve respecto al concepto y el cálculo de las variaciones patrimoniales, pero pretende reforzar los mecanismos contra el fraude fiscal en los supuestos de transmisiones y de adquisiciones sucesivas de los mismos elementos o valores patrimoniales por idénticos sujetos pasivos, en plazos que van desde los dos meses anteriores o posteriores a la transmisión para valores homogéneos admitidos a negociación en mercados regulados, hasta un año anterior o posterior a la transmisión para los restantes elementos o valores patrimoniales.

Por otra parte, cuando el titular de un derecho real de goce o disfrute sobre un inmueble efectúe su transmisión, o cuando se produzca su transmisión, el cálculo de la ganancia o pérdida patrimonial se minorará de forma proporcional al tiempo durante el cual el titular no hubiese percibido ingresos.

En lo relativo a la reinversión en el supuesto de transmisión de vivienda habitual, se mantiene la exención, y los contribuyentes que realicen actividades económicas y transmitan elementos afectos a las mismas podrán optar por tributar con arreglo a las normas del nuevo impuesto, tributando al 20 por 100 si se han generado en más de dos años, o por aplicar lo previsto en el Impuesto sobre Sociedades para la reinversión de beneficios extraordinarios.

El Capítulo II de este mismo Título (artículos 38 y 39) hace referencia a la integración y compensación de rentas, configurando una base imponible con dos partes: general y especial. Esta última estará constituida por las ganancias y pérdidas por la transmisión de elementos patrimoniales adquiridos con más de dos años de antelación a la fecha de transmisión.

En el Capítulo III (artículo 40) se establece un mínimo personal y familiar a deducir en la parte general de la base imponible, graduado según la edad y las cargas familiares del contribuyente.

El Capítulo IV (artículos 41 a 44) hace referencia a las reglas especiales de valoración, destacando el nuevo tratamiento de las rentas en especie que ya no estarán vinculadas únicamente a las rentas del trabajo, así como el establecimiento de nuevas reglas de valoración de las rentas en especie para evitar que el uso o disfrute de un mismo bien provoque soluciones diferentes en función de su financiación o no por la empresa.

El Capítulo V (artículo 45) define los regímenes de determinación de la base imponible, manteniendo con carácter general el sistema actual de régimen de estimación directa, normal o simplificada, la estimación indirecta y el régimen de estimación objetiva de rendimientos para determinadas actividades económicas.

En el Capítulo VI (artículos 46 a 48), referido a la base liquidable, se establecen las reducciones que se pueden practicar en la parte general de la base imponible.

TÍTULO III: CÁLCULO DEL IMPUESTO

Este Título, que comprende los artículos 49 al 57, determina el cálculo del impuesto en su parte estatal. Para la determinación de la cuota íntegra se establece una escala que queda reducida a seis tramos. También se introducen unas reglas especiales de aplicación en los supuestos de anualidades por alimentos en favor de los hijos, dividiendo por dos la base liquidable general. Por su parte, la base liquidable especial se seguirá gravando con el tipo del 17 por 100 como exacción estatal y dejando el restante 3 por 100 para las Comunidades Autónomas.

Se reducen a cuatro las posibles deducciones en la cuota estatal: Por inversión en vivienda habitual; por actividades económicas; por donativos; y por rentas obtenidas en Ceuta y Melilla.

TÍTULO IV: GRAVAMEN AUTONÓMICO O COMPLEMENTARIO

El Título IV, en los artículos del 58 al 64, determina el gravamen autonómico o complementario y establece el cálculo de la cuota íntegra autonómica a pagar por los residentes habituales en el territorio a partir de una escala autonómica o complementaria de gravamen que incorpora el texto del Anteproyecto.

TÍTULO V: CUOTA DIFERENCIAL

En este Título se recogen las deducciones que procede efectuar sobre la cuota líquida ahora comprendidas en los artículos 71 y 78. 7. a) de la Ley.

El artículo 65 del Anteproyecto establece los cuatro conceptos susceptibles de minorar la cuota líquida, estatal y autonómica o complementaria, para el cálculo de la cuota diferencial.

El 66 determina los límites de la deducción por doble imposición de dividendos. La redacción remite ahora exclusivamente al artículo 23 del Anteproyecto, que es donde se recogen, dentro de los rendimientos del capital mobiliario, los procedimientos de integración de los dividendos en la base imponible. La novedad en esta deducción, cuyos términos actuales se fijaron en el art. 58 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, estriba en que se reduce a cuatro años, frente a los cinco del Texto vigente, el plazo para consignar las cantidades no deducidas en el ejercicio por insuficiencia de cuota líquida.

El artículo 67 trata la deducción por doble imposición internacional, adecuándola a la nueva configuración del impuesto, que se circunscribe a la obligación personal de contribuir.

TÍTULO VI: TRIBUTACIÓN FAMILIAR

En este Título el Anteproyecto establece quiénes podrán optar por la tributación conjunta, definiendo al efecto los supuestos que se considerarán unidad familiar (artículo 68). Estos supuestos irán siempre referidos al 31 de diciembre de cada año, e incluso cuando falleciese durante el año algún miembro de la unidad familiar se podrá optar por la tributación conjunta, incluyendo las rentas del fallecido.

El artículo 69 regula la opción por la tributación conjunta, y el 70 fija qué normas del impuesto serán aplicables, y cómo, en el caso de elegir dicha forma de tributación.

No se establece una tarifa especial, y se aplicarán los mismos importes y límites cuantitativos establecidos en la tributación individual, con varias excepciones:

- El límite de 1.100.000 pesetas de reducción de la base imponible por las aportaciones contempladas en el art. 46 del Anteproyecto se referirá a cada partícipe integrado en la unidad familiar.
- El mínimo personal previsto en el artículo 40.1 (550.000 pesetas con carácter general, 650.000 para los mayores de 65 años y 850.000 para los discapacitados en el grado que reglamentariamente se determine) se aplicará, para las unidades familiares compuestas por cónyuges no separados legalmente e hijos menores no emancipados, teniendo en cuenta las circunstancias relevantes a estos efectos (edad y discapacidad) de cada uno de los cónyuges.
- Esos mínimos en el caso de unidades familiares compuestas por el padre o la madre y los hijos menores que convivan mediando separación legal, o cuando no existiera vínculo matrimonial, serán de 900.000, 1.000.000 y 1.200.000 pesetas respectivamente.

Las disminuciones patrimoniales y las bases liquidables generales negativas de ejercicios anteriores serán, al igual que en la Norma vigente, compensables en tributación conjunta aun cuando procedan de liquidaciones correspondientes a ejercicios en los que se optó por la tributación individual, con arreglo a las normas generales. Se mantiene asimismo la compensación de las procedentes de una liquidación en tributación conjunta en posteriores tributaciones individuales por aquellos contribuyentes a quienes correspondan de acuerdo con las reglas sobre individualización de rentas que establece el Anteproyecto.

TÍTULO VII: REGÍMENES ESPECIALES

En el Capítulo I de este Título, denominado Imputación de Rentas, se tratan las formas de cuantificar varios supuestos que tienen consideración de renta pero que requieren un tratamiento especial por tratarse de atribuciones:

- Las rentas derivadas de bienes inmuebles urbanos distintos de la vivienda habitual y no afectos a actividades económicas, que se regulan en la Sección 1ª de este Capítulo (art. 71).
- Las provenientes de la participación en entidades sujetas al régimen de transparencia fiscal, que se contemplan de forma separada según se trate de entidades residentes o no residentes. El primer caso se regula en la Sección 2ª (arts. 72, 73 y 74) y el segundo en el artículo 75, que constituye la Sección 3ª.
- Las imputables por la cesión de derechos de imagen, que se regulan en la Sección 4ª (art. 76).

En el Capítulo II, Instituciones de Inversión Colectiva, compuesto por los artículos 77 y 78 del Anteproyecto, se regula la tributación por los resultados distribuidos por las instituciones de inversión colectiva contempladas por la Ley 46/1984, de 26 de diciembre, así como las ganancias o pérdidas patrimoniales que se obtengan como consecuencia de la transmisión de acciones o participaciones o del reembolso de estas últimas. El artículo 78 recoge específicamente la tributación para las participaciones en instituciones de inversión colectiva constituidas en países o territorios calificados reglamentariamente como paraísos fiscales.

TÍTULO VIII: GESTIÓN DEL IMPUESTO

Los artículos 79, 80 y 81 componen el primer Capítulo de este Título, donde se recoge:

- La obligación de declarar y sus límites, que continúan combinando dos criterios, el origen de la renta y la cuantía de la misma. Si la renta procede exclusivamente de rendimientos del trabajo y asimilados, el límite se eleva a 3.500.000 pesetas sea cual sea la tributación y el tipo de rendimiento del trabajo. Cuando su origen estribe en rendimientos del capital mobiliario y ganancias patrimoniales, los límites serán los fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año.
- La obligación de efectuar la autoliquidación e ingreso de la deuda tributaria correspondiente.
- El derecho de quienes no tengan obligación de declarar a que la Administración Tributaria les practique liquidación provisional cuando las retenciones e ingresos a cuenta soportados sean superiores a la cuota líquida.

En el Capítulo II (arts. 82 y 83), se definen los pagos a cuenta, que comprenden las retenciones, los ingresos a cuenta y los pagos fraccionados, y se establecen los supuestos y sujetos sobre quienes recaen en cada caso esas obligaciones, los supuestos de excepción de las mismas y los importes máximos que habrán de operar para la ulterior fijación reglamentaria de los pagos a cuenta.

En el Capítulo III se recogen, en los mismo términos que en la Norma vigente, los supuestos de liquidación provisional (art. 84) y la obligación y plazos para la Administración Tributaria para proceder a la devolución de oficio (art. 85).

Los artículos 86 y 87 que componen el Capítulo IV fijan las obligaciones formales de los contribuyentes y de quienes vengan obligados a retener o a practicar ingresos a cuenta.

TÍTULO IX: RÉGIMEN SANCIONADOR

Sin perjuicio de las normas especiales contenidas en el Anteproyecto, en el artículo 88, único de este Título, se remite la calificación y sanción de las infracciones tributarias en este impuesto a lo preceptuado en la Ley General Tributaria.

TÍTULO X: ORDEN JURISDICCIONAL

En este Título, también compuesto de un solo artículo, se establece la exclusiva competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, previo agotamiento de la vía económico-administrativa, para cualquier controversia que se suscite entre la Administración y los contribuyentes en relación con las cuestiones a que se refiere la Ley del IRPF.

DISPOSICIONES ADICIONALES

La Primera modifica diversos artículos de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto de Sociedades, para conformar su redacción a la del Anteproyecto de Ley del IRPF.

La Segunda procede en el mismo sentido sobre la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

La Tercera declara que quedarán específicamente en vigor:

- Las Disposiciones Adicionales quinta y sexta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- La Disposición Adicional vigésimo tercera de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- El artículo 20 y la Disposición Adicional sexta de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias.

La Cuarta modifica la Ley 8/1987, de 8 de junio, Reguladora de los Planes y Fondos de Pensiones: Establece la remisión que contiene el artículo 27 c) de esa Ley 8/1987 a los nuevos números de los artículos que contiene el Anteproyecto. Y reduce a cuatro ejercicios el plazo para minorar la base imponible por los excesos sobre el límite fijado de las cantidades aportadas o contribuciones imputadas al plan de pensiones.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

La Primera indica que las rentas acogidas a la exención por reinversión prevista en la redacción original del art. 127 del Impuesto de Sociedades se regularán según lo allí establecido incluso para las reinversiones efectuadas en el ejercicio de 1999.

La Segunda establece el régimen transitorio para las ganancias y pérdidas patrimoniales derivadas de adquisiciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley.

La Tercera establece las reglas especiales, en cuanto a las fechas de referencia, que se han de tener en cuenta para calcular el valor fiscal de las participaciones y de los dividendos y beneficios distribuidos de las instituciones de inversión colectiva.

La Cuarta regula el régimen transitorio de los rendimientos derivados de la transmisión, amortización, canje o conversión de activos financieros transmitidos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

La Quinta determina el régimen transitorio del impuesto en lo referente a la acomodación de los compromisos por pensiones a través de contratos de seguro.

La Sexta contiene el régimen aplicable a las prestaciones por jubilación e invalidez derivadas de contratos de seguro concertados con mutualidades de previsión social cuando las aportaciones fueron causa en su día, en todo o en parte, de minoración en la base imponible.

La Séptima establece un derecho de compensación para quienes habiendo adquirido su vivienda habitual antes del 30 de abril de 1998 resulten perjudicados por el cambio en la deducción prevista para este supuesto. La compensación se satisfará en el marco del Plan de Vivienda aprobado por el Ministerio de Fomento en un máximo de siete meses, remitiéndose a la Ley de Presupuestos Generales del Estado el procedimiento y las condiciones para el disfrute de la compensación.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Aun cuando figura su título, el Anteproyecto actual no contiene ninguna.

DISPOSICIÓN FINAL

La entrada en vigor de la Ley se establece el día 1 de enero de 1999.

III. OBSERVACIONES GENERALES

Con carácter previo, el CES quiere manifestar que una materia de tanta trascendencia para el futuro socioeconómico del país como la que trata el Anteproyecto sometido a Dictamen debería haber podido ser objeto de un tratamiento más profundo por su parte, lo que ha resultado difícil por la premura de tiempo con que el Gobierno ha solicitado el Dictamen.

Asimismo, el CES quiere señalar el escaso tiempo con que ha dispuesto de la Memoria Económica y Financiera que acompaña al Anteproyecto de Ley, así como la insuficiencia de la misma para contrastar lo manifestado en dicho Anteproyecto, máxime cuando, en opinión del CES, la reforma no debería conllevar aumentos de otros impuestos ni la reducción del gasto social.

La política económica del Gobierno, de moderación del gasto público y reducción del déficit del Sector Público sin incremento de la presión fiscal, ha producido los beneficiosos efectos de la estabilidad de precios y de la reducción sustancial de los costes financieros para las familias y para las empresas. De ello se ha seguido un aumento del consumo privado y de la inversión empresarial que junto con la estabilidad de precios y costes ha permitido una mejora de la competitividad de las empresas españolas en los difíciles mercados globalizados.

Países como Estados Unidos e Irlanda que han antecedido en esta nueva política económica de moderación del gasto público, reducción del déficit y de la fiscalidad, muestran el cambio en los ciclos económicos, alargándose los mismos en períodos superiores a ocho años, por lo que la mayor actividad económica y la mejora del empleo permiten la sostenibilidad de un gasto público, necesariamente moderado y racionalizado.

Por todo ello el CES entiende que ha llegado el momento de proceder, como se presenta en el referido Anteproyecto, a una reducción de la presión fiscal individual de forma generalizada.

La reforma del IRPF presenta un gran interés para el CES, porque mejora las posibilidades de generación de los niveles de ahorro privado, necesarios para llevar a cabo las inversiones imprescindibles con el fin de conseguir la modernización de las estructuras productivas que permitirán alcanzar un mayor grado de competitividad para la economía española que es, sin duda, la de sus empresas.

Todos los países europeos han llevado a cabo reformas en su imposición directa dirigidas a reducir la presión fiscal para liberar recursos y canalizarlos hacia inversiones productivas, de manera que son hoy muy pocos los países europeos que mantienen tipos impositivos marginales máximos en el IRPF por encima del 50 por 100 y cada vez son más numerosos los que los aproximan a cotas cercanas al 40 por 100.

En esta línea, y alcanzados los niveles de convergencia formal que requiere la entrada de España en la tercera fase de la Unión Monetaria, es el momento de adoptar iniciativas que permitan converger en el plano real, impulsando el crecimiento económico a través del fomento del ahorro, la inversión y el empleo.

Por ello, la reforma del IRPF que se proyecta debería ser ambiciosa, fijando el tipo marginal máximo del impuesto en el entorno del 40 por 100. Sin embargo, dado el esfuerzo que el Gobierno dedica a la reducción del déficit del Sector Público, que se considera prioritario, el CES está de acuerdo en que tal reducción no puede llevarse a cabo en una sola etapa, pero considera que debería establecerse un límite máximo a la tributación equivalente al 40 por ciento. El CES quiere insistir en que la consecución del equilibrio presupuestario no debe venir sólo de la mano de los ingresos sino de una acción conjunta de todas las Administraciones Públicas en la búsqueda de la racionalización del gasto, la mejora de la gestión y la lucha contra el fraude.

Esta reducción de los tipos impositivos que, junto con la rebaja del número de tramos de la tarifa, debe conducir a una limitación de la excesiva progresividad que actualmente tiene el IRPF, no debe olvidar la necesaria coordinación con el Impuesto sobre el Patrimonio. El límite conjunto de tributación no debería en ningún caso superar el resultado de aplicar el tipo marginal máximo del IRPF a la base de este impuesto.

En otro orden de cosas, si se admite que el IRPF grava esencialmente los rendimientos del trabajo personal, porque son las rentas de esta naturaleza las que contribuyen en mayor medida a su recaudación, no es difícil admitir la especial relación que este impuesto tiene con los empresarios como principales obligados a practicar la retención e ingresar las cantidades detraídas a sus trabajadores a cuenta del impuesto definitivo que éstos deberán satisfacer, de forma que la relación de los trabajadores con el impuesto, las más de las veces, consiste en soportar la retención y, en el mejor de los casos, recibir la devolución del exceso retenido. Es el empresario quien corre con las responsabilidades ante la Administración y el que asume el impuesto como parte de los costes laborales, conjuntamente con otras cargas extrasalariales, como las cotizaciones a la Seguridad Social, constituyendo ambos conceptos la denominada "brecha fiscal", definida como la diferencia entre el coste total del trabajador para la empresa y lo que el asalariado percibe en términos de disponibilidad neta. En España la "brecha fiscal" es especialmente importante (superior al 70 por 100) como consecuencia, sobre todo, del elevado coste de las cotizaciones a la Seguridad Social, concepto éste en el que nuestro país se encuentra muy por encima de la media europea, lo que hace que para España tengan particular relevancia las recomendaciones de la Cumbre de Luxemburgo en el sentido de reducir la carga fiscal sobre el trabajo como instrumento para el mantenimiento y la creación de empleo.

Asimismo, el CES quiere destacar la importancia que para el ahorro y la inversión tiene el tratamiento fiscal de los incrementos y disminuciones de patrimonio, proponiendo el establecimiento de un límite en el tiempo a partir del cual dichos incrementos deberían considerarse no sujetos. Este criterio de temporalidad se aplica en países como Alemania,

Austria, Bélgica, Italia, Luxemburgo, Portugal, Suiza, Dinamarca y Grecia, siendo, por tanto, la tendencia que con carácter más general puede extraerse en las reformas fiscales de los países europeos.

No obstante todo lo anterior, el CES considera que el Anteproyecto presenta aspectos susceptibles de mejora. Con carácter general, aunque se tratarán detalladamente en las observaciones al articulado, cabría señalar dos ámbitos que por su especial trascendencia requerirían revisar el régimen tributario que propone el Anteproyecto:

- La tributación de los productos del seguro no se ha ajustado a la mejor técnica fiscal. Además, el sistema planteado no se ajusta a los regímenes tributarios que se aplican a productos similares en las normativas de los países europeos. Una de las aspiraciones, en lo que se refiere a la tributación del seguro, es establecer un sistema coherente y equitativo en el que no haya la desigualdad de trato con otros instrumentos de ahorro y previsión que se produce actualmente y que el Anteproyecto agudizaría. Por todo ello quizá hubiese sido preferible la opción por un tratamiento fiscal específico integrado del seguro y en general de la previsión social.
- El tratamiento de la vivienda debería asegurar la promoción del derecho constitucional al acceso a la propiedad de la misma, garantizando un régimen transitorio eficaz para compensar esas diferencias a quienes adquirieron su vivienda contando con algunos apoyos que ahora se retiran.

Por último, el CES quiere señalar en estas observaciones generales que, aunque el espíritu que ha promovido la reforma responde, entre otros, al objetivo de simplificar las obligaciones de los contribuyentes y la gestión del impuesto, las redacciones y sistemática que presenta el Anteproyecto no son las más adecuadas a ese fin.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

Artículo 2: Objeto del impuesto

El CES considera que habría que completar la definición dada en este artículo, de forma que el objeto del impuesto sea claramente la renta del contribuyente, entendida como la totalidad de sus rendimientos, la atribución de rentas, ganancias y pérdidas patrimoniales, y las imputaciones de renta que se establezcan por ley. Esta misma consideración sería también aplicable al artículo 6, donde, en la definición del hecho imponible, habría que añadir un apartado f) en el que se haga alusión a la atribución de rentas.

Artículo 7: Rentas exentas

La redacción actual del Anteproyecto en este artículo supone, en opinión del CES, un tratamiento discriminatorio de las indemnizaciones derivadas de daños físicos o psíquicos cuando están asegurados, ya que establece un principio de exención en el IRPF cuando dichas indemnizaciones sean satisfechas como consecuencia de la responsabilidad civil de un tercero, no estableciendo, sin embargo, una regla análoga para las indemnizaciones por daños físicos o psíquicos.

Por ello el CES considera necesario añadir un último inciso en la letra d) de este artículo en el que se contemplen las percepciones derivadas de contrato de seguro suscritas con Entidades Aseguradoras, Mutualidades de Previsión Social y Planes de Pensiones por idéntico tipo de daños hasta una cuantía de 30 millones de pesetas.

Asimismo, en el apartado m) el CES propone mantener como hasta ahora la exención fiscal en cuanto al IRPF para los premios de los sorteos de la Organización Nacional de Ciegos, teniendo en cuenta la función social que realiza esta entidad, de manera que no le fuese aplicable la excepción contemplada en el texto del Anteproyecto.

Por último, el CES considera que cabría añadir un inciso al apartado f) de este artículo, en el que se precisaría que también tienen la consideración de rentas exentas las prestaciones por invalidez permanente absoluta o gran invalidez otorgadas por las Mutualidades que actúen como alternativas a la Seguridad Social, siempre que se concedan en las mismas condiciones y extensión que las de la Seguridad Social. De esta forma, se evitaría la discriminación en la que incurre el Anteproyecto, que perjudica a aquellos profesionales que habiendo optado por su Mutualidad de Previsión Social resulten afectados por una invalidez permanente absoluta o una gran invalidez.

Artículo 11. Individualización de rentas

A juicio del CES, en la individualización de rentas debería hacerse referencia a las rentas imputadas en los artículos 72 al 76.

Artículo 14. Imputación temporal

En las reglas especiales que señala este artículo (2.a) y 2.b)) el CES entiende que, por una parte, la redacción es poco clara y, por otra, no se puede imponer la tributación por la mera existencia de sentencia firme, que tiene carácter declarativo, pero no ejecutivo, esto es, que no garantiza que se perciba el importe, sino sólo que se tiene derecho al mismo. Debería eliminarse entonces, en la letra b), el texto “siempre que dicha circunstancia no derive de una resolución judicial”, y sustituirlo por otro que contemplase la declaración-liquidación complementaria, en esos términos, para el momento de percibir efectivamente los importes que se deriven de la sentencia.

Asimismo, el CES considera que se debería modificar la regla especial contenida en la letra c) del apartado 2 de este artículo, que regula la imputación temporal de la prestación por desempleo percibida en su modalidad de pago único ya que ésta no constituye renta discrecional, en tanto en cuanto el sujeto que percibe tal prestación no puede decidir el destino de la misma, sino que su percepción está supeditada, de manera obligatoria, a la inversión financiera necesaria para crear el puesto de trabajo donde desarrollar su actividad, sea bajo la fórmula de cooperativa, de sociedad laboral o bajo otras fórmulas de titularidad personal o societaria. La imputación temporal que se propone es hasta el momento en que esta percepción constituye renta efectiva.

Artículo 16. Rendimientos íntegros del trabajo

El cuarto párrafo del apartado 2.a) admite un supuesto de doble imposición que se recoge, con posterioridad, en el quinto párrafo del apartado 1.3º del artículo 46. En definitiva, se reconoce expresamente un supuesto de doble imposición cuando los beneficiarios de mutualidades perciban las prestaciones generadas con aportaciones o contribuciones que, total o parcialmente, hubieran resultado no deducibles en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Una norma como la descrita, que sería similar a la recogida para Planes de Pensiones en el artículo 28.3 de la Ley 8/1987, de 8 de junio, podría ser cuestionada en cuanto a su constitucionalidad, al establecer expresamente un supuesto de doble imposición insuficientemente corregido. Por ello se propone añadir un párrafo en los mismos términos en que se expresa el segundo párrafo de la Disposición Transitoria sexta del Anteproyecto con la siguiente redacción: "La consideración como rendimiento de trabajo se hará en la medida en que la cuantía percibida exceda de las aportaciones realizadas a la Mutualidad que no hayan podido ser objeto de reducción o minoración en la base imponible del impuesto de acuerdo con la legislación vigente en cada momento y, por tanto, hayan tributado previamente".

Por otro lado, el último párrafo de este mismo apartado 2.a) considera rendimientos del trabajo aquellas prestaciones económicas por situaciones de incapacidad, jubilación, viudedad, orfandad, accidente o enfermedad, salvo que tributen por el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, mientras en la Disposición Adicional Segunda del Anteproyecto, al definir el hecho imponible de este último Impuesto, se excluyen del mismo los supuestos expresamente contemplados en el artículo 16.2.a) de la Ley del IRPF, referencia circular que en opinión del CES debería evitarse.

En el apartado 2.b), con el fin de dignificar la figura de los representantes populares de las instituciones parlamentarias y de los órganos de representación popular de las Entidades Locales, se propone eliminar del texto del Anteproyecto la excepción contemplada para los gastos de viaje y desplazamiento asignada por las citadas instituciones, y que les sea de aplicación el régimen reglamentario general que se establezca para este tipo de gastos.

El CES considera asimismo ambigua la redacción dada en el apartado 2.f), por lo que, entendiéndolo que hace referencia a las pensiones compensatorias recibidas por el cónyuge y no a las pensiones a favor del cónyuge (tal y como está redactado en el Anteproyecto), propone su modificación.

Por último, cabría contemplar un apartado nuevo en este artículo, en el que se excluyese de la consideración de rendimientos del trabajo los derechos consolidados de Sistemas de Previsión Social que sean movilizados entre dichos instrumentos, sin que la mencionada movilización suponga disposición económica efectiva en favor del trabajador. Con ello se recogería el principio de no tributación en la simple movilización de derechos consolidados entre instrumentos de Previsión Social, actualmente limitada a Planes de Pensiones, en los términos de la Conclusión 7ª de la Proposición no de Ley sobre sistemas complementarios de Previsión Social.

Artículo 17. Gastos deducibles

En el apartado e) de este artículo el CES entiende que no sólo deberían ser deducibles los gastos de defensa jurídica tal como se contemplan, esto es, sólo por litigios suscitados en la relación de carácter dependiente del contribuyente con su empleador, sino también en otros casos que claramente corresponderían a la misma filosofía, pero en los que el contribuyente habría planteado un litigio contra otro pagador: pensiones, prestaciones por desempleo, etc.

Artículo 18. Reducciones

En la letra a) de este artículo el CES entiende que la mayor reducción de los rendimientos del trabajo para su integración en la base imponible en los casos de personas con discapacidad no puede dejarse al total arbitrio de las Leyes de Presupuestos. La Ley del IRPF debería, si se trata de una discriminación positiva para estas personas, fijar un mínimo que los Presupuestos en su caso podrían mejorar. Más concretamente, el CES sugiere que podrían mantenerse los mayores porcentajes vigentes de reducción para las personas con discapacidad.

Por otra parte, en el apartado e) de este artículo, sobre las prestaciones de contratos de seguros de vida percibidas en forma de capital, la referencia a la antigüedad de las primas satisfechas no parece oportuna, siendo más correcto que se refiera a la antigüedad del contrato de seguro, modificación que también cabría realizar en el artículo 24.2.c).

Artículo 21. Gastos deducibles y reducciones

Dentro de los gastos deducibles para la determinación del rendimiento neto del capital inmobiliario, el CES considera que, con el fin de evitar dudas de interpretación, debería recogerse en el texto del apartado 1 de forma más explícita algunos gastos imputables,

como por ejemplo el importe de los tributos, tasas y contribuciones especiales soportados por el inmueble, en la parte que corresponde a los beneficios distribuidos.

Artículo 23. Rendimientos íntegros del capital mobiliario

Los porcentajes del 140 y el 125 por 100 que se mantienen en relación con los dividendos o acumulados en este artículo suponen aplicar un tipo efectivo medio del Impuesto de Sociedades del 28,57 por 100, no sólo discutible cuantitativamente sino, sobre todo, rechazable conceptualmente, dado que su aplicación significa la eliminación de todos los incentivos previstos en ese impuesto.

Por ello, el CES propone sustituirlos por otros dos, iguales al 153 y 133 por 100 respectivamente, en correspondencia con los tipos nominales del 35 y el 25 por 100 que actualmente rigen en el Impuesto de Sociedades.

De igual forma, el CES considera que el régimen previsto en este artículo, conectado con el artículo 66, trata de manera desigual la deducción por doble imposición a los retornos de las sociedades cooperativas, desajuste que cabría corregir aplicando a dichos retornos el régimen previsto. Según el criterio de determinación propuesto para los casos ahora contemplados, esto es, el tipo nominal en el impuesto societario, el porcentaje para estos retornos habría de ser igual al 125 por 100.

Cabría, además, introducir una nueva Disposición Adicional en el Anteproyecto, en la que al menos se corrigieran los efectos perniciosos de la norma vigente para las cooperativas en los supuestos en que intervienen varias de estas sociedades. Para ello la nueva Disposición establecería que, a efectos del Impuesto de Sociedades, se aplicase a los retornos cooperativos el régimen de corrección de la doble imposición establecido para los dividendos de las sociedades de capitales.

En lo que se refiere a la tributación del seguro de vida, el CES considera que no se ha ajustado a la mejor técnica fiscal a la hora de la conceptualización tributaria de los productos del seguro como rendimientos del capital mobiliario, y se aparta de la tradición fiscal española, que ha considerado siempre las prestaciones derivadas de contratos de seguro como incrementos de patrimonio.

Por ello, el CES estima que el tratamiento fiscal del seguro de vida en el Anteproyecto, en los artículos 23 y 24, resulta desafortunado, y debería corregirse de acuerdo con las siguientes propuestas:

- Debería mantenerse el estímulo fiscal para los seguros de vida, tanto de fallecimiento como de supervivencia y mixtos, por la función de ahorro y previsión social que desarrollan. No parece haber inconveniente para mantener dicha deducción en cuota. Si, por una pretendida lógica tributaria, la deducción vigente no fuera posible en el esquema del nuevo impuesto, habría que considerar otro tipo de incentivo. La fórmula más coherente con la estructura del impuesto sería la reducción en la base imponible.

- Los seguros de vida, tanto en la forma de renta como en la forma de capital, conceptualmente, deberían ser generadores de incrementos de patrimonio. Dado el componente aleatorio-biométrico del seguro de vida, es contrario a su naturaleza identificar sus prestaciones con rendimientos de capital de naturaleza estrictamente financiera.
- Por lo que se refiere a la tributación de las rentas, vitalicias y temporales, se propondría, alternativamente, otro sistema de gravamen de las rentas, más sencillo y fácil de aplicar y comprobar por la Inspección, y que consistiría en la aplicación de un sistema de gravamen de las rentas, tanto vitalicias como temporales, por el que no se produciría tributación alguna hasta el momento en que la suma de las percepciones superara el importe de las primas satisfechas; es decir, el sistema que en el Anteproyecto se presenta como excepcional debería ser considerado normal.
- Dentro del sistema propuesto por el Anteproyecto de Ley, se echa de menos la regulación de un régimen transitorio, la declaración legal de no retención a cuenta de las rentas generadas, y la mejora del tratamiento de los seguros entre dos y siete años, sumamente perjudicados por la nueva regulación legal.

Artículo 24. Gastos deducibles y reducciones

En el apartado 1.b), dentro de los rendimientos del capital mobiliario que pueden deducir los gastos necesarios para la determinación del rendimiento neto, el CES propone añadir los relativos a la propiedad intelectual e industrial, equiparándolos con los derivados de la prestación de asistencia técnica.

Artículo 25. Rendimientos íntegros de actividades económicas

El apartado 2.b) introduce una cautela necesaria para delimitar la actividad económica cuando exista arrendamiento o compraventa de inmuebles. Sin embargo, en opinión del CES, esta cautela parece excesiva. Propone por tanto sustituir: “una persona empleada con contrato laboral con dedicación exclusiva y a jornada completa” por “una persona con contrato laboral de carácter indefinido”, manteniéndose las condiciones sobre parentesco que figuran en el Anteproyecto.

Artículo 26. Reglas generales de cálculo del rendimiento neto

En el segundo párrafo del apartado 3 el CES entiende que donde dice “afectación” debería decir “desafectación”.

Artículo 28. Normas para la determinación del rendimiento neto en estimación directa

El CES estima que la regla 1ª debería suprimir la no consideración como gasto deducible de los conceptos del art. 14.2 de la Ley del Impuesto de Sociedades. Se refiere a donaciones a Sociedades de Desarrollo Industrial Regional y a las federaciones deportivas españolas, por lo que no parece tener sentido que, al no permitirles considerarlo como gastos deducible, se discrimine a los empresarios individuales en relación con las sociedades.

Igualmente, la consideración de gasto deducible de las cantidades abonadas por los profesionales que hubiesen optado por su Mutuality de Previsión Social cuando esta última actúe como alternativa al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social no puede someterse, como sugiere la redacción actual del artículo, a la estricta igualdad de las coberturas de contingencias, condiciones y extensión que cubran esos sistemas con las ofrecidas por la Seguridad Social. Debería por tanto modificarse el artículo de forma que la exención alcanzase a esos importes en la parte que tenga por objeto la cobertura de las contingencias de la Seguridad Social y en similares condiciones y extensión que las ofrecidas por la misma. Podría esto además supeditarse a su desarrollo reglamentario posterior.

Artículo 31. Ganancias y pérdidas patrimoniales: Concepto

El CES no comprende la inclusión en el apartado 3c) de este artículo del requisito de afectación durante diez años antes de la transmisión, por dos motivos: En primer lugar, porque la necesaria cautela sobre la continuidad de la actividad ya se encuentra en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, que obliga a mantener ésta durante diez años desde la transmisión. En segundo lugar, porque con el término “afectación” podrían estar excluidos elementos patrimoniales adquiridos exclusivamente para el desarrollo de la actividad si la adquisición ocurrió hace menos de diez años. Ello abriría además una situación tributaria compleja, al tener que considerar cada elemento patrimonial por separado, y se apartaría de la filosofía que inspiró la exención de estas transmisiones, que lo son de actividades económicas que constituyen una unidad.

Artículo 34. Transmisiones lucrativas

El CES considera que la redacción de dicho artículo debería aclarar el término subrogación, por lo que debería decir que, en su caso, cuando el donatario proceda a su transmisión, se tendrán en cuenta la fecha y el valor de adquisición iniciales en que las adquirió el donante.

Artículo 35. Normas específicas de valoración

El CES estima que la redacción actual de este artículo es confusa. No se entiende, por ejemplo, qué se está queriendo decir cuando, en el apartado 1b), se indica como valor de transmisión “el que correspondería en función del valor nominal de las acciones a efectos fiscales...”; ni qué se pretende significar en este mismo apartado cuando a continuación se alude, para los casos de transmisiones parciales, al “valor nominal real”, ya que el valor nominal es siempre el mismo, a todos los efectos, y es nominal precisamente para diferenciarlo de otros, como el de adquisición, o el calculado a partir de la información económico financiera de la empresa (valor teórico contable).

La letra k) de este artículo debería redactarse de forma comprensible para que fuese aplicable su contenido.

Artículo 36. Reinversión en los supuestos de transmisión de vivienda habitual y de elementos afectos a actividades económicas

El CES estima que, por coherencia en el tratamiento en el IRPF y en el Impuesto de Sociedades, la exención por reinversión prevista para las transmisiones de actividades económicas en este último impuesto debería alcanzar también a las ganancias patrimoniales a que se refiere el apartado 2 de este artículo, es decir, debería eliminarse el último párrafo de dicho apartado, y suprimirse en consecuencia la Disposición Transitoria Primera del Anteproyecto.

Artículo 38. Integración y compensación de rentas en la parte general de la base imponible

Este artículo establece un límite para compensar pérdidas del 10 por 100 del saldo positivo de las rentas de cada período, que puede hacer que el impuesto se aleje de la realidad de forma injusta. Ya existen otras precauciones, como las previstas en las letras e), f) y g) del artículo 31.5.

Artículo 40. Mínimo personal y familiar

El CES considera inadecuado que la letra b) del número 2 de este artículo rebaje a 25 años (frente a los 30 actuales) la edad de los descendientes solteros a cargo del contribuyente para computar el mínimo familiar. Igualmente, el CES estima poco oportuno dejar a desarrollo reglamentario la cuantía de las rentas a partir de las cuales tales descendientes quedarían fuera de ese mínimo familiar, pues cabría perfectamente en el texto de la Ley que tal cuantía fuese, como ahora, el Salario Mínimo Interprofesional.

Por otra parte, aunque en la letra c) de este mismo número se establece una mayor cuantía del concepto para las personas con discapacidad, al tener en cuenta el número 4

posterior podría llegarse a una situación tal que estas personas resultasen peor tratadas, especialmente en los niveles de renta más bajos, en la regulación del impuesto que propone el Anteproyecto que en la Ley actual.

Artículo 43. Rentas en especie

El apartado 2.a) de este artículo excluye de la condición de rendimientos del trabajo en especie la entrega a los trabajadores en activo de acciones o participaciones de la propia empresa. El CES considera, sin embargo, que el Anteproyecto debería clasificar la aplicabilidad del beneficio fiscal a las distintas formas jurídicas empresariales, evitando que quede circunscrita exclusivamente a las sociedades anónimas o sociedades de responsabilidad limitada. Podría, por tanto, modificarse su redacción de modo que se sustituyera la expresión: “acciones o participaciones de la propia empresa o de otras empresas del grupo de sociedades” por otra que recogiera las acciones o participaciones en el capital social o en los fondos propios de la propia empresa o de otras empresas del grupo de sociedades, cooperativas, sociedades laborales, etc.

A su vez, este mismo apartado debería recoger también, en opinión del CES, otros dos supuestos:

- Las cantidades dinerarias entregadas a los trabajadores en virtud de lo previsto en los convenios colectivos respectivos, que se apliquen o afecten exclusivamente a la adquisición de alimentos, vestuarios u otros bienes y servicios de imprescindible utilización, de acuerdo con los usos y costumbres de los respectivos sectores de actividad económica.
- El uso por los porteros de fincas urbanas de su vivienda habitual cuando esté situada en el mismo domicilio en el que presta sus servicios y suponga una mayor disponibilidad de estas personas para la prestación de servicios a los vecinos fuera de su horario laboral.

Artículo 44. Valoración de las rentas en especie

El CES advierte de que el concepto de “valor normal en el mercado” que aparece en el apartado 1 de este artículo es impreciso, y que viene además a complicarse en su letra f) al introducir, como una especie de variante, el “precio ofertado al público”. Ello puede suponer una notable inseguridad jurídica al aplicar las reglas de valoración de las rentas en especie, extremo que podría subsanarse refiriendo este artículo al concepto de “coste para la empresa”.

Por otra parte, el CES considera que la base imponible que marca la Ley del IRPF vigente para el caso de la utilización de un vehículo como remuneración en especie (15 por 100 del coste de adquisición) ya resulta alta, por lo que no procede lo propuesto en la letra b) del citado apartado 1 de este artículo, donde esa base se eleva hasta el 20 por 100. Tal porcentaje excedería con mucho de la depreciación promedio, que tendría que

situarse entre el 7,1 y el 16 por 100 según las tablas oficiales de amortización, y restringiría excesiva y arbitrariamente las ventas de vehículos nuevos a las empresas y la reventa posterior de vehículos usados en buen estado.

Los vehículos ofrecidos como parte del salario tienen un mantenimiento mucho más idóneo y un ciclo de renovación más corto que los adquiridos directamente por los particulares, de lo que se deriva una mejoría notable en el grave problema de vejez que presenta el parque español de automóviles y, en consecuencia, un avance significativo en aspectos del máximo interés social, como la seguridad vial, la contaminación o el consumo de energía.

Artículo 46. Base liquidable general

Por coherencia con la observación expresada al artículo 28, el CES entiende que la deducción a que alude el párrafo 1º del apartado 1 del artículo 46 debería alcanzar sólo a las cantidades que no hayan tenido la consideración de gasto deducible para hallar los rendimientos netos de actividades económicas en los términos que prevé el segundo párrafo de la regla primera del artículo 28.

Con ello se conseguiría equiparar a los profesionales que hubieran optado, en materia de Previsión Social, por cualquiera de las dos posibilidades previstas en la Disposición Adicional 5ª de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, sin discriminar, como ocurre con la redacción actual del Anteproyecto, a quienes hubieran optado por su Mutualidad de Previsión Social.

De otro lado, el Anteproyecto limita de manera notoria la reducción en la base imponible que estaba inicialmente recogida en el artículo 71 de la Ley 18/1991. Hay que considerar además que, en el caso de socios trabajadores de cooperativas afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, las cotizaciones a Mutualidades de Previsión Social tienen un carácter sustitutivo de las mismas cuotas que otros trabajadores pueden deducir al ser abonadas al Régimen General de la Seguridad Social. Asimismo es conveniente eliminar las incertidumbres surgidas sobre la posibilidad de reducir en la base imponible del IRPF las contribuciones a Mutualidades de Previsión Social realizadas por trabajadores por cuenta ajena, cuando las Mutualidades no tengan la consideración de sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones. En este sentido, hay que advertir que en el Anteproyecto se elimina toda referencia a "sistemas de previsión social alternativos a Planes de Pensiones", razón por la que circunscribir la reducción en base imponible al cumplimiento de los requisitos recogidos en la Disposición Adicional 1ª de la Ley 8/1987 podría ser interpretado de forma restrictiva y discriminatoria en los términos comentados.

Por todo ello, el CES propone la sustitución del mencionado párrafo 3º del apartado 1 del artículo 46, por otro que recogiera las cantidades abonadas en virtud de contratos de seguro concertados con Mutualidades de Previsión Social por trabajadores por cuenta ajena o socios trabajadores, que tuviesen por objeto la cobertura de las contingencias previstas en el artículo 8.6 de la Ley 8/1987, incluidas las contribuciones del promotor

que les hubiesen sido imputadas en concepto de rendimientos del trabajo cuando esas imputaciones se hubieran efectuado de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la citada Ley.

Por otra parte, en congruencia con la observación que se formuló en el número 2.a) del artículo 16, el CES considera que en el último párrafo del artículo 46.1.3º deberían suprimirse las referencias a supuestos de doble imposición. Podría así sustituirse la redacción actual de dicho párrafo por otra donde las prestaciones percibidas tributasen en la medida en que la cuantía percibida excediera de las aportaciones realizadas a la Mutualidad y que no hubieran podido ser objeto de deducción o minoración en la base imponible del impuesto de acuerdo con la legislación vigente en cada momento (por tanto, habrían tributado previamente). A estos efectos, resultaría aplicable la regla prevista en la letra c) del artículo 27 de la Ley 8/1987.

Finalmente, cabría añadir una referencia para que las retenciones a cuenta del impuesto consideraran el importe de las pensiones compensatorias citadas en el artículo 46.2, deduciéndolo de los ingresos objeto de la retención. De otro modo, el contribuyente afectado podría encontrarse con una liquidez mermada sin base real.

Artículo 55. Deducciones

Con carácter previo a las observaciones sobre este artículo, el CES considera oportuno subrayar que deberían incluirse dentro del mismo las deducciones para evitar la doble imposición de dividendos e internacional, de forma que estarían dentro de la determinación de la cuota líquida estatal (del Título III), y no dentro de la cuota diferencial (Título V).

Conceptualmente, y así se hace en el Impuesto de Sociedades, esas deducciones técnicas se aplican en la cuantificación de la cuota líquida y no después de haber efectuado ese cálculo. Por otra parte, su emplazamiento no es neutral respecto de la cuantía del 15 por 100 cedido a las Comunidades Autónomas.

De igual forma, el CES propone que el Anteproyecto se modifique para incluir una deducción por gastos de enfermedad y por cuotas satisfechas a mutualidades o sociedades de seguros médicos, por varios motivos:

Por una parte, no todos los gastos de enfermedad están cubiertos por el sistema público ni pueden considerarse incluidos, por su carácter extraordinario, en el mínimo vital anual. En particular, ese mínimo vital resulta insuficiente si se estiman los gastos no cubiertos por la Seguridad Social en que deben incurrir las personas con discapacidad.

Por otra, hay que considerar que las Mutualidades y las sociedades de seguros médicos realizan una importante labor de colaboración con la Seguridad Social en la prestación de la asistencia sanitaria. Se calcula que en la actualidad unos 6 millones de personas tienen cobertura de asistencia sanitaria a través de sociedades de seguros médicos o mutualidades. La desaparición de la deducción en la cuota, supondría, por tanto, un encarecimiento para los usuarios de este servicio y, en consecuencia, un desplazamiento

de la demanda hacia los servicios públicos de salud, con la consiguiente congestión del sistema.

Con respecto al tratamiento de la deducción por vivienda que establece el Anteproyecto en este artículo, el CES quiere formular varias consideraciones:

1. El texto requeriría una profunda revisión, puesto que en la actualidad algunos de sus párrafos son incompatibles con otros.
 - En primer lugar, habría que suprimir las referencias a la palabra "primera" cuando se trata la adquisición de vivienda habitual. Si se atiende por ejemplo al segundo párrafo de la letra a) del número 1 y al tercer inciso de la letra b) de dicho número, sus previsiones resultan incompatibles con las establecidas en el penúltimo párrafo de la letra a) del número 1, que prevé que se adquiriera una vivienda habitual habiendo disfrutado de la deducción por otras viviendas anteriores. Precisamente, la palabra "anteriores" que figura en este antepenúltimo párrafo sugiere que ha podido disfrutar de la deducción por más de una vivienda anterior; lo que es lógico, habida cuenta que el modelo hacia el que se tiende consiste en que una pareja joven pueda empezar por una vivienda de pequeña dimensión, para luego ir pasando a viviendas cada vez mayores conforme crezca la unidad familiar y aumenten los recursos disponibles, siendo lógico que las deducciones se disfruten, en cada caso, por la diferencia de precio no disfrutada con anterioridad.
 - En otro orden de cosas, la redacción de la letra a) es incompatible con la de la letra b), toda vez que la primera incluye "los intereses y demás gastos de financiación", se supone que de préstamos hipotecarios, que parecen ser el objeto de la letra b), que, sin embargo, se refiere exclusivamente a la adquisición de vivienda habitual mediante financiación ajena; pero, en este caso, excluyendo los gastos distintos de los intereses, lo que resulta incomprensible.
 - Por su parte, el tercer inciso de la letra b) contiene la palabra "exclusivamente", que impediría, en el caso -absolutamente general- de recurrir a financiación ajena, aplicar la deducción sobre la cantidad -adicional a las satisfechas en concepto de amortización e intereses- que se hubiera pagado en concepto de entrada o entrega a cuenta de la vivienda. Lo que constituiría una grave diferencia negativa con respecto al tratamiento actual.
 - Asimismo, la letra c) debería suprimirse, pues se trata de una redundancia.
2. Sería oportuno sustituir los distintos límites expresados en valor absoluto por otros en forma de referencias relativas, tales como el Salario Mínimo Interprofesional u otros, de conocimiento general y actualización anual. Ello evitaría el fenómeno de la erosión monetaria, siempre apreciable y que rápidamente origina problemas.
3. En particular, además, el límite a establecer sobre el primer año, que incluye tanto los pagos por amortización e intereses como parte de los pagos por la entrada o entrega a cuenta de la vivienda, debería ser más alto que el considerado en el Anteproyecto.

4. Por último, sería preciso elevar los porcentajes de deducción fijados en la letra b), al menos el referido al primer tramo, para que no resulte una situación peor que la actual.

Finalmente, el CES propone el mantenimiento de la deducción en la cuota actualmente existente para las primas satisfechas por los seguros de vida, en los mismos términos establecidos por la normativa hoy vigente, aunque con un incremento en los porcentajes y cuantías máximas, con el fin de adecuarlos a las circunstancias actuales. Se estima que el estímulo fiscal resulta imprescindible para el impulso de la contratación en un sector como el del seguro de vida, que resulta fundamental para el desarrollo de la economía y la cobertura de las necesidades de previsión social de los ciudadanos.

Artículo 56. Límites de determinadas deducciones

Si se atiende a lo que se acaba de exponer para la vivienda, puede ser negativo el límite del 30 por 100 de la base liquidable incrementada en el importe de su mínimo personal y familiar establecido en el número 1 de este artículo, ya que se estaría perjudicando a los contribuyentes con rentas bajas que estuviesen en el primer año de adquisición de una vivienda.

En general, la mejor opción es la supresión del límite porcentual y el mantenimiento de uno absoluto (bien que referenciado para evitar su desactualización, como también se expuso en las observaciones al artículo anterior), en el que habría que tener en cuenta, para que no se agotase en la adquisición de vivienda, el que se establezca para este supuesto.

Artículo 66. Deducción por doble imposición de dividendos

En congruencia con lo expresado al abordar el art. 23, el CES indicaría sobre el artículo 66.1 lo siguiente:

- Por una parte, que los porcentajes de deducción por dividendos deberían ser, respectivamente, 53 y 33 por 100 en lugar de 40 y 25 por 100.
- Por otra, que habría que incluir un nuevo porcentaje, igual al 25 por 100, para su aplicación a los retornos cooperativos.

Artículo 67. Deducción por doble imposición internacional

En lo referente a las deducciones aplicables a los rendimientos o ganancias patrimoniales obtenidos y gravados en el extranjero, el CES considera que habría que modificar el apartado 1 de este artículo con el fin de asegurar el mismo tratamiento en el IRPF y en el Impuesto de Sociedades a la doble imposición internacional sobre las rentas generadas en el extranjero.

Por otra parte, el CES, suponiendo que puede haber un error de redacción en lo referente al cálculo del tipo de gravamen recogido en el apartado 2 de este artículo, propone la supresión del término “proporcionalmente”, lo que contribuiría a evitar dudosas interpretaciones.

Artículo 70. Normas aplicables en la tributación conjunta

En opinión del CES, la redacción dada en el Anteproyecto al apartado 2 del artículo 70 vacía de contenido el sistema de tributación conjunta, dejando prácticamente su aplicación para las familias monoparentales, por lo que propone que se mejore el tratamiento dado a este sistema y se permita así la posibilidad real de optar por la tributación individual o por la conjunta.

Asimismo, con objeto de evitar confusiones convendría precisar mejor la referencia implícita al mínimo vital personal y familiar en los casos de tributación conjunta.

Artículo 71. Rentas inmobiliarias

En cuanto a la imputación de rentas en el supuesto de bienes inmuebles urbanos no afectos a actividades económicas, recogido en el apartado 1 de este artículo, el CES considera que la inclusión de dichos supuestos debería eliminarse puesto que están gravados por el Impuesto sobre Patrimonio y no por el IRPF.

En el caso de mantenerse el texto del Anteproyecto, el CES opina que debería permitirse la deducción del Impuesto de Bienes Inmuebles ahora vigente.

Artículo 79. Obligación de declarar

Por lo que se refiere a este artículo el CES quiere señalar que el apartado 3 del mismo se ha reproducido íntegro en el apartado 4 del artículo 80, reiteración innecesaria que habría que corregir.

Artículo 82. Obligación de practicar pagos a cuenta

El apartado 3 de dicho artículo exonera de retención las rentas derivadas de las Letras del Tesoro y de la transmisión, canje o amortización de los valores de Deuda Pública que hayan cambiado de calificación fiscal tal como se prevé en el artículo 23.2 del Anteproyecto. De la lectura conjunta de ambos artículos se desprende que quedarían sujetos a retención no sólo los intereses explícitos de los bonos o los implícitos de activos cupón cero (y de rendimiento mixto equiparables), sino también la diferencia entre el coste y lo obtenido en el reembolso o transmisión de activos de rendimiento explícito. En opinión del CES esta situación perjudicaría el desarrollo de un mercado de renta fija privada y la titulización, precisamente en un momento en el que es decisivo el

progreso de los mercados financieros españoles para su supervivencia dada la intensificación de la integración europea que habrá de producir la moneda única.

Artículo 83. Importe máximo de los pagos a cuenta

En opinión del CES, el texto debería recoger que las cantidades imputadas como rendimientos del trabajo que vayan a ser objeto de disminución en la base liquidable según el artículo 46 no serán objeto de retención o ingreso a cuenta.

Artículo 85. Devolución de oficio

En cuanto a las devoluciones de oficio, el CES no considera razonable que en ningún caso se devuelva la cuota pagada por las sociedades sometidas al régimen de transparencia fiscal ni los pagos a cuenta de dichas sociedades tal y como se recoge en el apartado 4 de este artículo.

Artículo 86. Obligaciones formales de los contribuyentes

La previsión del apartado 4 de dicho artículo no puede llevar a una duplicación de la declaración por el Impuesto del Patrimonio, o a exigir de hecho una declaración patrimonial en el IRPF a aquellas personas exentas de la obligación de declarar en Patrimonio, extremo perfectamente posible de mantenerse su redacción actual. Por otra parte, el CES estima que se debería evitar la posibilidad de introducir normas de valoración.

Disposición Adicional Primera. Modificación de la Ley 43/1995 de 27 de abril de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades

En opinión del CES la corrección monetaria contemplada en el apartado tercero de esta Disposición debería poder aplicarse a todos los elementos patrimoniales y no sólo a los inmuebles.

Disposición Adicional Cuarta. Modificación de la Ley 8/1987, de 8 de junio de Regulación y planes y fondos de pensiones

El CES no comprende el motivo para reducir de cinco a cuatro ejercicios el plazo que se estableció hace apenas tres meses en la Ley 66/1997, de 30 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que es la única novedad de esta Disposición Adicional. Además, el problema de la doble imposición no se soluciona sólo con plazos, sino estableciendo que las prestaciones sólo tributarán en la medida en que las aportaciones resultaron exentas.

Disposición Adicional Nueva. Límite conjunto Renta-Patrimonio

El CES propone añadir una Disposición Adicional en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio que recoja una cuota límite conjunta IRPF y Patrimonio del 50 por 100 de la base liquidable del IRPF, consecuencia forzada de la reducción del tipo marginal máximo del IRPF. Siguiendo la doctrina de que la tributación superior al 50 por 100 de imposición conjunta supone confiscatoriedad fiscal, el límite no debería tener excepciones, es decir, no debería establecerse una cuota mínima para el Patrimonio, ni excluir en el cálculo de dicho límite aquellos elementos patrimoniales que no producen renta.

Disposición Transitoria Segunda. Determinación del importe de las ganancias y pérdidas patrimoniales derivadas de elementos patrimoniales adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.

En opinión del CES no parece conveniente vulnerar los derechos adquiridos, o expectativas de derecho, en relación con los elementos patrimoniales adquiridos antes del 31/12/94. Parece poco adecuado que con el transcurso del tiempo se incremente la base de tributación, por lo que debería mantenerse el tratamiento que resulta del Real Decreto 7/1996, de 7 de junio.

Este régimen transitorio será asimismo aplicable a cualquier otra renta que, de acuerdo con la citada Ley 18/1991, hubiese tenido la consideración de incremento o disminución de patrimonio, con el fin de mantener también un régimen de derechos adquiridos para las operaciones de seguro.

Disposición Transitoria Quinta. Exteriorización de los compromisos por pensiones mediante contratos de seguro

El CES considera contradictorio el contenido de esta Disposición, cuando habría que desarrollar previamente este y otros ámbitos de la Ley 30/1995, de Ordenación del Seguro Privado.

El Anteproyecto, si bien no niega la posibilidad de que los compromisos por pensiones de las empresas en favor de los trabajadores puedan exteriorizarse mediante contratos de seguro o mutualidades de previsión social, tal como se estableció en la citada Ley, impone sin embargo la imputación fiscal obligatoria a las personas a quienes se vinculen las prestaciones como condición indispensable para la deducibilidad de las primas en el impuesto personal del empresario. Ello deja a esos instrumentos, de hecho, fuera de toda posibilidad real a la hora de participar competitivamente en el proceso de exteriorización por el alto coste fiscal que supone.

La regulación que se propone en el Anteproyecto no respeta, además, lo acordado en la Proposición no de Ley recientemente aprobada por el Congreso de los Diputados sobre

la base del informe de la Subcomisión Parlamentaria de Estudio sobre los Sistemas Privados de Previsión Social. En su conclusión 17ª reconocía que “el hecho de que las normas transitorias no mencionen en ningún caso el principio de deducibilidad fiscal de las primas satisfechas para dar cumplimiento a este proceso, unido a la no imputación a los trabajadores de la parte individualizada de las mismas que les corresponda, sitúa al seguro de vida prácticamente fuera del proceso de exteriorización”, razón por la cual acordó en su conclusión 19ª que se reformara la Disposición Transitoria Decimosexta de la Ley 30/1995, aclarando “el régimen de deducibilidad fiscal en el impuesto personal del empresario, de las aportaciones realizadas a los instrumentos de previsión social complementaria correspondientes a compromisos por servicios pasados de los trabajadores”, con la lógica consecuencia de que debe equipararse el régimen fiscal de los tres instrumentos para la exteriorización de los derechos adquiridos de los pasivos.

Teniendo en cuenta que el proceso de exteriorización se encuentra en pleno desarrollo en estos momentos, el CES considera necesario que se regule y establezca claramente en esta Disposición Transitoria del Anteproyecto el principio de deducción en el impuesto personal del empresario, sin imputación fiscal a los trabajadores, de las primas o aportaciones satisfechas por contratos de seguro colectivo y mutualidades que tengan por objeto la cobertura de los derechos adquiridos de los pasivos y de los servicios pasados de los trabajadores en activo.

Disposición Transitoria Séptima. Viviendas adquiridas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley

En el apartado 1 de esta Disposición se establece la posibilidad de obtener una compensación anual por los contribuyentes que hubieran adquirido su vivienda habitual antes del 30 de abril de 1998. El CES considera que debería eliminarse la alusión a dicha fecha, supeditando la existencia de la compensación a la entrada en vigor de la Ley del IRPF, puesto que fijar una fecha anterior a la entrada en vigor de la Ley paralizaría completamente el mercado sin que hubiera razones objetivas para ello.

Por otra parte, en opinión del CES no se entiende cómo jugaría la citada compensación anual. Parece que el espíritu es que si se está en el tercer año del préstamo haya que comparar las condiciones de uno y otro régimen legal para el tercer año, pero conviene aclarar si, en tal caso, dicha compensación anual se prolongará durante el resto de la vida del préstamo o no.

En cuanto al apartado 2, hay que precisar que no existe ninguna disposición que permita amparar pagos en concepto de compensación, por lo que habría que crearla. Además, el Plan de Vivienda tiene una duración de cuatro años (es una acción coyuntural del poder ejecutivo), mientras que la compensación prevista en el párrafo anterior (que al insertarse en una ley manifiesta el poder legislativo, supuestamente con vocación de vigencia indefinida) puede extenderse a quince o más años, período para el que quizá no exista un Plan de Vivienda.

Puesto que el peligro de que la necesidad subsista es real, de no atenderse las observaciones efectuadas en relación con los artículos 55 y 56 anteriores, y teniendo en cuenta que es importante que dicha Disposición Transitoria refleje la indudable voluntad del Gobierno de no perjudicar a los contribuyentes, sería necesario realizar los oportunos cambios en la redacción del Anteproyecto para que esa Transitoria, que debe persistir, no tenga que ser aplicada nunca.

En cuanto a lo establecido en el apartado 3, que obviamente hace innecesarias las previsiones del apartado 2, por mera cuestión de jerarquía normativa, debería concretarse durante la tramitación parlamentaria de la Ley del IRPF y no de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, a fin de eliminar la sensación de inseguridad que produce este último apartado.

V. CONCLUSIÓN

El Consejo Económico y Social valora positivamente el contenido del Anteproyecto de Ley del IRPF por lo que significa de avance en la relación con la situación presente en términos de modernización, de reducción de la presión fiscal, de simplificación, de impulso al ahorro, de aceleración del crecimiento económico, por la creación de empleo y, en particular, de mejoras progresivas en la redistribución de la renta.

Sobre la base de tal consideración, el CES ha formulado una extensa serie de recomendaciones, generales unas y específicas otras, que considera de todo punto necesarias para mejorar aspectos formales, técnicos y materiales, con objeto de coadyuvar en la creación y desarrollo de un IRPF más moderno, justo y eficiente.

Madrid, 20 de abril de 1998

El Secretario General,

VºBº El Presidente,

Ángel Rodríguez Castedo

Federico Durán López

ENMIENDA A LA TOTALIDAD QUE PRESENTAN LA UGT Y CC.OO. AL DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE REFORMA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

Antes de abordar la valoración de la reforma propuesta del IRPF es necesario señalar la manifiesta insuficiencia de la Memoria Económica entregada muy tardíamente, que permite evaluar con el mayor detalle y objetividad el posible impacto de las medidas que se defienden. Un hecho especialmente grave si se tiene en cuenta la importancia de la figura tributaria que comentamos, tanto en términos de recaudación -significa más de un tercio de los ingresos no financieros del Estado- como en términos sociales, dado que afecta a 14 millones de declarantes y tiene en cuenta no sólo su situación económica sino su situación personal y familiar, así como el origen de sus rentas. Ni el Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas aporta datos significativos que permitan evaluar, con un soporte analítico adecuado, las afirmaciones y propuestas que se realizan, ni en la Memoria del Anteproyecto se incluyen datos significativos a tal fin. Por ello, es obligado, en primer lugar, lamentar la falta de una base de estudio suficientemente amplia como para dotar al debate económico, político y social de un respaldo que permita su carácter transparente y constructivo, que es obligación ineludible del Gobierno.

I.- OBSERVACIONES GENERALES

Valorar la propuesta de reforma de una figura tributaria de la importancia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) requiere, no sólo analizar las modificaciones que se proponen y su coherencia interna, sino enmarcar la reforma en el conjunto de principios en los que se debe inspirar el sistema tributario en general y las funciones económicas y sociales que debe cumplir el sector público en la regulación de la actividad económica y social. Además, este análisis, es obligado realizarlo en el contexto económico concreto en el que se desarrollan las relaciones económicas y políticas del área económica afectada por la reforma.

Por ello, para que nuestro sistema fiscal mejore el cumplimiento de los principios y objetivos que le encomienda la Constitución Española de generalidad, suficiencia de la recaudación y equidad, es imprescindible que la principal figura recaudatoria del modelo, que a la vez es el impuesto sobre el que recae de forma casi exclusiva la progresividad del sistema tributario en su conjunto, atienda de forma adecuada esos principios básicos.

LA REDUCCION DE LOS INGRESOS PUBLICOS: INCOHERENTE CON EL MODELO DE PROTECCION SOCIAL

Desde esta perspectiva, la propuesta de reforma del IRPF , que tiene como principal objetivo y consecuencia una reducción de la tributación por esta figura impositiva que supondría un descenso de 600 mil millones de pesetas en los ingresos públicos, perjudica al logro de los objetivos básicos que el impuesto tiene encomendados, teniendo en cuenta los siguientes factores:

- La presión fiscal en España es inferior a la media comunitaria. El conjunto de impuestos y cotizaciones sociales, respecto al conjunto del PIB, es inferior en 8 puntos a la media de los países de la UE. Igualmente, sobre el conjunto del PIB, el IRPF en España supone el 8,1% frente al 11,3% de media en la UE.
- El peso del Impuesto de la Renta sobre el conjunto de los ingresos fiscales de las Administraciones se sitúa en un 23,8% (según los últimos datos disponibles, referidos a 1995) mientras en el conjunto de la UE alcanzaba el 26,4% y en el total de los países de la OCDE el 27%.
- La protección social en España es inferior, en más de 5 puntos a la media del gasto en los países de la UE.

Es imprescindible tener en cuenta la relación directa del sistema de obtención de recursos de un país, del que el sistema tributario es su instrumento fundamental, con sus posibilidades efectivas de gasto público y provisión de bienes colectivos, de forma que no constituyen sino las dos vertientes presupuestarias de una economía. Así, el esfuerzo realizado en desarrollar el sistema fiscal en los últimos veinte años ha ido en paralelo con la mejora de la provisión de bienes públicos y de los niveles de cobertura social en áreas tan importantes como la sanidad, la educación o las prestaciones sociales. No obstante, España se encuentra aún lejos de los niveles logrados en la mayoría de los países de nuestro entorno en aspectos tan esenciales para el desarrollo socioeconómico como los citados.

Por otro lado, la integración tardía de España al proyecto europeo, por motivos históricos de diversa naturaleza, está suponiendo un importante esfuerzo de modernización tanto de la estructura productiva como del sistema de protección social.

El propio desarrollo del proceso europeo requiere seguir manteniendo un esfuerzo equilibrado entre los crecientes retos de la globalización económica, la integración de los distintos estados miembros y de futuras ampliaciones de la UE y el mantenimiento y mejora del “modelo social europeo”. Como es conocido, el último paso adoptado en la construcción europea es la creación de una Unión Monetaria en el que todos los países que la integren, -entre los que se incluye España, según un reciente informe de la Comisión- han adoptado el compromiso de un riguroso control de sus déficits públicos.

Así, el Consejo Europeo, reunido en Dublín los días 13 y 14 de diciembre de 1996 aprobó que:

- Cada Estado miembro se comprometerá a conseguir a medio plazo una situación presupuestaria cercana al equilibrio o con superávit. Esto permitirá que funcionen los estabilizadores automáticos, cuando sea necesario, a lo largo de todo el ciclo económico sin superar el valor de referencia del déficit del 3%.
- Un déficit público superior al valor de referencia del 3% se considerará excepcional cuando sea consecuencia de un acontecimiento inhabitual que escape al control del Estado miembro de que se trate y que tenga un gran impacto en la posición financiera de las administraciones públicas o cuando sea consecuencia de una recesión económica grave.
- Se invitará a la Comisión a que participe en la Resolución del Consejo Europeo para elaborar un informe siempre que el déficit público actual o previsto supere el valor de referencia del 3%, iniciando así el procedimiento a que se refiere el apartado 3 del artículo 104 C. Al elaborar dicho informe, la Comisión considerará, por norma general, que cuando el déficit supere el valor de referencia como consecuencia de una recesión económica, dicho déficit sólo será excepcional si se ha producido una caída anual del PIB real de al menos el 2%.

A pesar de la significativa reducción del déficit público en España en los últimos años, es necesario tener en cuenta el momento expansivo del ciclo que están viviendo la economía española y gran parte de las economías europeas, lo que indudablemente ha tenido un efecto directo sobre el aumento de los ingresos públicos y una reducción del gasto, debido a la menor actuación de los “estabilizadores automáticos”. Es razonable pensar que, sin embargo, a medio y largo plazo se vivirán etapas de menor crecimiento económico o estancamiento, como es inherente a la evolución de las economías de mercado, máxime cuando la creciente globalización económica está provocando una mayor vulnerabilidad de las economías ante factores poco controlables con repercusión internacional. Este hecho debe ser valorado en relación a los compromisos del citado

Pacto de Estabilidad lo que obliga a una clara prudencia en la adopción de medidas que puedan dificultar o hacer inviable la participación de España en el proyecto europeo.

A ello se suma la insuficiencia de nuestro sistema de protección social, que implica la necesidad de seguir desarrollándolo a medio y largo plazo en áreas fundamentales tanto para mejorar las condiciones de trabajo y de vida del conjunto de la población como para aumentar nuestra capacidad de desarrollo futuro.

La reducción de los ingresos públicos que se derivará de la reforma, junto a los compromisos de control estricto del déficit, configuran un escenario que provocará un necesario aumento de otros impuestos -y cabe pensar que no serán los impuestos directos sino los impuestos indirectos, con un carácter regresivo respecto a los primeros- o una reducción del gasto público que se centrará, previsiblemente, en los gastos sociales, con un impacto fuertemente negativo en el desarrollo de la protección social.

Teniendo en cuenta estos factores -inferior presión fiscal en España que en la UE, compromiso de estabilización del déficit público e insuficiencia del sistema de protección social- sólo cabe valorar negativamente la propuesta de reforma del IRPF dado su impacto negativo en los ingresos públicos. Aunque contiene elementos claramente “populistas”, que persiguen una fácil aceptación por una parte de la sociedad al enmascarar sus efectos reales sobre los principios tributarios esenciales, lo cierto es que supone una grave irresponsabilidad respecto a compromisos adquiridos en la construcción europea o a objetivos sociales fundamentales en el modelo de convivencia de una sociedad democrática.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que algunas figuras impositivas se han transferido a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Hasta fecha reciente la transferencia se limitaba para las comunidades de régimen común a la cesión de la recaudación del Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y los Impuestos sobre el Juego. Recientemente se ha ampliado la transferencia al añadir cierta capacidad normativa sobre el Impuesto sobre la Renta, que se concreta en la disposición del 15% de la tarifa, con potencial ampliación hasta el 30% antes del año 2001 cuando se disponga de las competencias sobre la política de educación, y de determinadas deducciones.¹

¹ Como es sabido, las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra disponen modelos específicos (concierto y convenio económico respectivamente) con una amplia autonomía fiscal.

De acuerdo a la última estadística disponible (1994), el Estado tenía bajo su competencia aproximadamente el 80% de la recaudación del sistema tributario, y las Administraciones Territoriales el restante 20%. Esta distribución se modificará con toda seguridad a partir de 1998 cuando se apliquen las modificaciones aprobadas recientemente que afectan a la transferencia parcial del IRPF, a las que hay que añadir las relacionadas con los regímenes especiales del País Vasco y Navarra. Por este motivo, es imprudente abordar una reforma de la profundidad que se propone, en un momento en que es prioritario consolidar el sistema de corresponsabilidad fiscal y concentrar todos los esfuerzos en un desarrollo armónico del sistema fiscal en el marco del Estado de las Autonomías.

UNA PROPUESTA CONTRA LA EQUIDAD.

Otro de los principios básicos que orienta el conjunto del sistema tributario español y en especial una figura de la importancia del IRPF es el principio de equidad; tanto la equidad horizontal, de forma que dos contribuyentes con igual nivel de renta tributen en igual medida, independientemente de cual sea la fuente de su renta; como la equidad vertical, de manera que la tributación aumente proporcionalmente en mayor medida conforme aumente el nivel de renta. Este principio viene asegurado por el mantenimiento de la progresividad en el impuesto.

Aunque se ha defendido en los textos de presentación de la reforma que las modificaciones que se pretenden introducir contribuyen a “configurar un impuesto más justo”, resulta totalmente falso, puesto que aumentan los desequilibrios existentes en la tributación de las distintas fuentes de renta y se reduce la progresividad de las aportaciones.

Respecto a la equidad horizontal, en la reforma llevada a cabo en 1996 se modificó el tratamiento de las plusvalías, estableciendo un tipo único del 20% aplicable con independencia del nivel de renta del contribuyente. Con la actual propuesta de reforma, se consolida este desequilibrio en la equidad horizontal, que supone romper el carácter “sintético” del impuesto, al establecer dos bases de contribución de distinto carácter: la base liquidable “general”, sobre la que se aplicará una tarifa con tipos de contribución progresiva y una base liquidable “especial” que tendrá un gravamen único del 20%.

Todo esto supone mantener la ruptura de la equidad horizontal producida por anteriores modificaciones, de forma que continúan siendo las rentas del trabajo las que contribuyen mayoritaria y desequilibradamente a conformar la base del impuesto. Un desequilibrio

evidente si se tienen en cuenta la información de otras fuentes económicas sobre la estructura de la renta en España. La reforma propuesta se viene a sumar así, a un proceso de “desfiscalización competitiva” de las rentas distintas de las del trabajo que, a medio plazo, agravará aún más la contribución de éstas a los ingresos públicos frente a la menor carga de otras rentas, generalmente asociadas a mayores niveles de renta y riqueza.

Paralelamente, las modificaciones propuestas tienen efectos negativos sobre la equidad vertical y la progresividad que debe perseguir el IRPF, y que constituyen la base de la justicia tributaria. Así, la **reducción de los tipos de la tarifa** beneficia en mayor medida a las rentas más altas: mientras el tipo marginal mínimo se reduce en dos puntos porcentuales (del 20 al 18%), el marginal máximo se reduce en ocho puntos (pasando del 56 al 48%). Ello reduce fuertemente la progresividad de la tarifa que, si bien no constituye el único instrumento para fijar la progresividad total del impuesto, sí es un elemento determinante.

Según los cálculos del Ministerio de Economía, cada contribuyente con renta superior a cinco millones de pesetas se ahorrará con la nueva tarifa una media de 148.000 pesetas, mientras que los contribuyentes que declaran rentas inferiores a dos millones de pesetas tendrán un ahorro medio de 19.000 pesetas. Ello supone que los declarantes de más de cinco millones de ingresos obtendrán un ahorro total de 122.000 millones de pesetas, tan sólo 50.000 millones menos que los más de 8,8 millones de contribuyentes que declaran ingresos inferiores a dos millones de pesetas. La regresividad del resultado es evidente, algo que no puede ocultarse ofreciendo las cifras en términos porcentuales sobre la renta de cada contribuyente.

Similar efecto sobre la equidad vertical tiene la figura del **“mínimo personal y familiar”**. La introducción de este nuevo concepto forma parte del cambio en el modelo del impuesto que se quiere introducir, al hacer recaer la carga tributaria no sobre la base imponible total sino sobre lo que se ha dado en llamar “renta discrecional”, que serían los ingresos totales una vez deducido este mínimo familiar, concepto que se pretende asimilar al de renta disponible del contribuyente antes del pago del impuesto.

Sin embargo, aunque la opción del mínimo vital se presenta como un sistema que permite determinar la capacidad económica real del individuo, estableciendo la tributación sobre la renta disponible después de cubrir sus necesidades básicas, en la realidad constituye un instrumento engañoso. Aparentemente puede aparecer como favorable para los ingresos inferiores (la cantidad deducida es proporcionalmente mayor respecto a su renta) pero no tiene en cuenta que el esfuerzo del ciudadano con menores ingresos es superior al realizado por otro con superior disponibilidad financiera.

De hecho, este nuevo modelo es muy discutible por la propia concepción teórica del “mínimo vital”. La consideración de una cantidad no sujeta a tributación solamente tendría sentido si la renta personal o familiar es igual o inferior a esa cantidad indispensable, de forma que si se redujera como consecuencia del pago del impuesto el ingreso del individuo quedaría por debajo del nivel de subsistencia. Sin embargo, cuando la renta del individuo es superior a la de subsistencia después del pago de impuestos, la introducción de una cantidad exenta no tiene justificación sólida.

Por ello, aunque el concepto de mínimo personal y familiar se introduce en el impuesto con una justificación teórica distinta a la del actual mínimo exento, en la práctica produce similares resultados, que consisten básicamente en una minoración de la base imponible total, lo que supone reducir el tipo de la tarifa aplicable. Así, el mínimo personal y familiar tiene un marcado carácter regresivo, puesto que reduce la tributación en mayor medida a las rentas más altas al reducir su tipo de gravamen, como sucede con todas las reducciones impositivas en la base imponible.

La graduación del mínimo personal y familiar según las circunstancias específicas del contribuyente no evita este efecto regresivo, especialmente si se tiene en cuenta la supresión de las deducciones actuales en la cuota, menos perjudiciales para la progresividad. Si bien en algunos casos estas deducciones deberían ser objeto de revisión, en el nuevo modelo se otorga a estos conceptos un tratamiento más regresivo. Hay que tener en cuenta que el pasado año el 67,5% de las deducciones en la cuota correspondieron a contribuyentes con menos de tres millones de pesetas de ingresos.

LA AUSENCIA DE MEDIDAS SIGNIFICATIVAS CONTRA EL FRAUDE

Aunque uno de los objetivos que se anuncian en la Exposición de Motivos del Anteproyecto comentado es el luchar contra el fraude, no se adoptan medidas significativas respecto a la magnitud del problema y que ha sido evaluado por algunas fuentes en una magnitud superior a 5% del PIB, excepto alguna muy puntual, como el tratamiento especial en los rendimientos provenientes de inversiones en paraísos fiscales.

Junto a esta ausencia de medidas concretas destaca, sin embargo, la consideración de la reducción de los tipos y de los tramos de la tarifa así como otras medidas, como vías de evitar y reducir el fraude.

No cabe sin embargo considerar la reducción de la presión fiscal como una medida para evitar el fraude. Por el contrario, puede difuminar aún más la frontera entre las acciones fraudulentas y el marco de las obligaciones tributarias, generando un efecto perverso que signifique finalmente un estímulo al fraude. El incumplimiento de las obligaciones fiscales se produce, en gran medida por la ausencia de medidas penalizadoras que aumenten la cuota de riesgo para el defraudador y que se conviertan en ejemplo para el resto de los que lo realizan. Parece bastante ingenuo pensar que una persona que actualmente defrauda, vaya a dejar de hacerlo si el tipo marginal se reduce desde el 56% al 48%, sobre todo, si se mantiene la actual legislación en la que escasos contribuyentes han sido condenados por delito fiscal. Por el contrario, su efecto puede ser el disminuir el riesgo de las acciones de fraude.

Por tanto, es necesario tratar de forma más eficaz el fraude generado. Son precisas mayores dosis de voluntad política para dotar a la Hacienda Pública de los medios humanos y técnicos suficientes pero, sobre todo disponer de un marco legal que desincentive a los defraudadores. La actual ley de delito fiscal es claramente insuficiente al estar vaciada de contenido, debido a la excusa absolutoria y la no acumulación de cuantías en los distintos hechos imposables.

SIMPLIFICACION VERSUS EQUIDAD

Otro de los objetivos señalados para justificar la reforma es la simplificación del impuesto. Alguna de las medidas que se señalan para tal fin, como la simplificación y reducción de la tarifa en nada colaboran a este objetivo.

Hay que dejar claro que la reducción del número de tramos de la tarifa (que pasa de 8 a 6) no significa una simplificación real del impuesto, puesto que a cada contribuyente sólo le interesa el tramo que corresponde a su base liquidable y que le permite calcular su cuota íntegra, por lo que la declaración es igual de simple o compleja para el contribuyente independientemente del número de tramos de la tarifa. Además, cuanto menor es el número de tramos de la tarifa, más difícil resultará modular la carga tributaria en función del nivel de ingresos, lo que tendrá efectos perjudiciales sobre la progresividad del impuesto.

Tampoco es aceptable el argumento de la convergencia en número de tramos de la tarifa con la tendencia seguida en otros países de la Unión Europea, puesto que lo importante en este caso nunca debe ser el número de tramos existente sino los efectos que provocan sobre la carga tributaria y la progresividad del impuesto.

Sin embargo, lo realmente grave de la modificación tarifaria es la estructura de la reducción que se pretende llevar a cabo, que configura un impuesto más injusto como ya se ha explicado con anterioridad.

En otros casos como el aumento hasta 3,5 millones de pesetas de rendimientos del trabajo en el límite de la obligación de declarar pueden, sin embargo, generar una creciente lejanía de los ciudadanos respecto a las obligaciones tributarias con un efecto negativo sobre la cultura fiscal. A ello se suma el que gran parte de las personas afectadas por esta medida suelen tener derecho a devolución, con lo que el principio de simplificación se queda reducido a una mera apariencia mientras que, por el contrario, puede ampliar la frontera del fraude.

INEFICIENCIA DE LAS MEDIDAS SOBRE EL EMPLEO

Dos objetivos se subrayan para defender los efectos positivos de la reforma propuesta sobre la actividad económica: el fomento del ahorro y el aumento del empleo. Parece considerarse que la mayor creación de empleo a la que se hace referencia vendría explicada por la reducción de la presión fiscal sobre el ahorro lo que redundaría en un aumento de la inversión productiva y con ella de la ocupación, ya que no existen medidas que permitan esperar un impacto positivo relacionado con el empleo.

Sin embargo, esta positiva relación entre la reducción de la tributación y el aumento del ahorro, la inversión y el empleo nunca ha sido demostrada en la práctica. Lo que se esconde tras esta defensa de mejor tratamiento del ahorro, en realidad, es la reducción de la presión fiscal de las personas con un mayor nivel de renta argumentando que,

generalmente, tienen una mayor propensión a ahorrar. Junto al efecto regresivo sobre la equidad, antes comentado, cabe señalar que España mantiene en la actualidad unas tasas de ahorro superiores a las registradas como media en la UE y que las restricciones en las necesidades de financiación exterior de la economía española, que históricamente se han reflejado en los déficits de la balanza de pagos por cuenta corriente, no tienen su base en actitudes o comportamientos personales o familiares, sino en la especialización productiva que ha caracterizado la industrialización tardía de la economía española. La necesidad de una política industrial que incida positivamente en la capacidad de competir en un entorno crecientemente globalizado no puede ser sustituida por medidas de pretendido fomento al ahorro, que finalmente llevan implícitas la falacia de dar un tratamiento de favor a las rentas más altas

II.- OBSERVACIONES PARTICULARES

TRATAMIENTO DE LA VIVIENDA

Es probablemente el incentivo de mayor repercusión social, por lo que su revisión nunca debe pasar por su reducción para los contribuyentes que por su nivel de renta encuentran verdaderas dificultades para acceder a una vivienda. En la actualidad, la estructura de este incentivo tiene algunos aspectos regresivos (deducción de intereses en la base y no en la cuota e inexistencia tope en el valor de la vivienda), por lo que es un elemento que merecería modificarse en el nuevo impuesto.

El nuevo sistema de deducción propuesto en el anteproyecto supone un cambio radical sobre el actual, y su funcionamiento no parece que mejore de manera importante las disfunciones apuntadas con el mecanismo vigente; al contrario, aporta nuevos problemas y supone una reducción de la ayuda para determinados contribuyentes.

El cambio del sistema de deducción en un aspecto que depende de decisiones a largo plazo del individuo, y al que dedica una parte muy importante de su renta, no puede estar sujeta a modificaciones que generen inseguridad, como sucede con la propuesta de nueva deducción. Parece claro que el nuevo sistema perjudicará a los contribuyentes que hayan iniciado la compra de su vivienda en años recientes, con lo que la perspectiva de ver reducida su deducción es ciertamente inquietante.

La garantía introducida en el texto para aquellos contribuyentes que salgan perjudicados con el nuevo tratamiento no resulta convincente. En primer lugar, se otorga la necesidad de la prueba al contribuyente, lo que introduce complejidad en el impuesto y un coste indirecto para el consumidor; valores que en otras partes de la reforma se ensalzan como

prioritarios. Además, queda indeterminada la fórmula de la compensación, que parece técnicamente muy compleja.

En definitiva, si bien la nueva ayuda se articula sobre la cuota, con lo que se reduce parte de la regresividad de la desgravación actual en la base imponible, genera excesivas incertidumbres sobre su funcionamiento y resultados finales, cuando no certezas de una disminución de la ayuda real al contribuyente, por lo que no constituye un instrumento eficaz que justifique su introducción.

El nuevo sistema perjudica directamente a los contribuyentes con vivienda en régimen de alquiler.

RENTAS DEL TRABAJO

Se introduce una desgravación en la base que oscila entre las 500.000 pesetas para rentas inferiores a 1.350.000 pesetas y las 375.000 pesetas para las rentas de más de dos millones de pesetas, eliminando el 5% del salario bruto de deducción en la base con el límite de 250.000 pesetas y una deducción en la cuota de entre 27.000 pesetas para las rentas superiores y 72.000 pesetas para las que son inferiores a 1.071.000 pesetas.

Por ello, resulta complicado conocer si la modificación realizada aumenta o reduce la deducción del contribuyente por rentas del trabajo, dependiendo de su situación particular. Sin embargo, lo que parece demostrarse, a pesar de la modulación de la desgravación, es que sigue siendo una reducción regresiva, puesto que al operar en la base imponible se favorece en mayor medida a las rentas más elevadas.

Si la justificación de esta deducción es la compensación del exceso de tributación de las rentas del trabajo en el impuesto con relación a otro tipo de rentas, el mecanismo propuesto no corrige adecuadamente esta disfunción, sino que se debería llevar a cabo un cambio en la tributación de las otras fuentes de renta actualmente gravadas de forma más benévola y que han roto la equidad del impuesto, precisamente en la dirección contraria de lo que se plantea en la reforma.

Si bien esta deducción sigue siendo necesaria para evitar que el IRPF se siga configurando como un “impuesto sobre las nóminas”, al menos hasta que se restablezca en cierta medida la equidad horizontal del impuesto, es preferible la deducción en la cuota, que posee un funcionamiento menos regresivo. No obstante, es indispensable aumentar la tributación de las rentas distintas del trabajo.

AHORRO Y PLUSVALIAS

El aspecto básico a destacar de la reforma para este tipo de rentas es que, en términos generales, siguen tributando a un tipo único del 20% si se generan en un período superior a dos años, con lo que se sigue rompiendo por tanto la equidad del impuesto. Así ocurre con los fondos de inversión y las plusvalías, si bien dejan de estar exentas las primeras 200.000 pesetas y las ventas por un valor total inferior a las 500.000 pesetas, lo que constituyen aspectos positivos.

También resulta positivo la nueva tributación de las rentas derivadas de seguros y activos financieros que hasta ahora se consideraban incremento de patrimonio, tributando al mencionado tipo único del 20%, para pasar a tributar como rendimientos de capital a la tarifa general. No obstante, se introduce un coeficiente reductor de forma que sólo tributa el 70% de los rendimientos generados por estos activos financieros, estableciendo una tributación benevolente que sigue atentando contra la equidad horizontal. Más negativo incluso es el tratamiento de los seguros a más de siete años, cuyo beneficio tributará sólo en un 40%, lo que supone un régimen de tributación excesivamente benigno.

Con ello, y pese a las modificaciones puntuales llevadas a cabo, determinadas rentas del capital siguen gozando de un tratamiento regresivo, que dualiza el impuesto y discrimina en términos comparativos a las rentas del trabajo, fomentando la consolidación de un impuesto crecientemente injusto, cuya tendencia no puede cambiarse con la introducción de simples retoques en otros aspectos de menor calado.

Madrid, 20 de abril de 1998

Por la UGT

Fdo.: Pedro Díaz Chavero

Por CC.OO.

Fdo.: Julián Ariza Rico

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS DE ELA Y CIG

Los Consejeros de ELA y CIG discrepamos frontalmente de la valoración positiva que el texto del dictamen efectúa sobre la propuesta de reforma del IRPF presentada por el Gobierno.

En primer lugar, queremos señalar que la memoria económica se entregó a la Comisión de Trabajo el pasado viernes 17, es decir, el día en que debía estar finalizada la propuesta de dictamen. Pero no sólo resulta grave este retraso, sino que es más preocupante aún el propio contenido de dicha memoria, que no cuantifica el efecto recaudatorio de ninguna de las medidas propuestas por el Gobierno. Además, cuando se realiza el único análisis por tramos de renta los datos son sumamente contradictorios entre sí, llegando incluso a ser totalmente increíbles, lo que hace dudar de la propia veracidad de los mismos.

CIG y ELA nos oponemos a la filosofía que inspira la reforma del IRPF, que no es otra que la de reducir la presión fiscal de las rentas más altas. Es decir, bajar los impuestos a los más ricos.

El tipo de sistema impositivo del que una sociedad se dota responde a un modelo de sociedad determinado, que establece un nivel de bienes y servicios públicos (desempleo, pensiones, sanidad, educación, justicia, infraestructuras, política industrial, etc.), que, lógicamente, requieren una financiación suficiente (nivel de presión fiscal), con un reparto más o menos justo (qué colectivos pagan impuestos, cuáles no lo hacen, cuánto paga cada uno, nivel de fraude fiscal, etc.).

Por tanto, el debate sobre la reforma del IRPF no puede abstraerse del debate sobre el modelo de sociedad, no puede separarse del nivel de gasto público, del nivel de gasto social que existe. En definitiva, parece obvio que la discusión sobre la reforma del IRPF no es una cuestión técnica, no se trata de ver si tal o cual producto financiero está mejor o peor tratado que otro similar, sino que la cuestión de fondo es analizar si los cambios que se proponen son o no justos (a quién beneficia la reforma) y qué consecuencias pueden tener las modificaciones que se plantean.

Desde esta perspectiva, el Anteproyecto de Ley del IRPF es injusto, insolidario y pone en peligro el pequeño y precario Estado del bienestar del Estado español.

Las estimaciones del Gobierno, en el sentido de que la pérdida de recaudación por la aplicación del impuesto va a ser del 11%, significa que se van a dejar de recaudar unos

600.000 millones de pesetas anuales. Esta decisión, de llevarse a la práctica, supondría una clara irresponsabilidad del ejecutivo, demostrando lo falso de la aparente y declarada preocupación por reducir el déficit público.

Queda bastante en evidencia la diferente vara de medir que, en cuestión de déficit público, se aplica, dependiendo de si se trata de tomar medidas que afecten al gasto (en especial al gasto social) o de medidas que afecten a los impuestos (en especial al IRPF, el impuesto progresivo por excelencia).

Así, cuando se trata de abordar los gastos, se dice que no hay dinero para realizar políticas de infraestructuras, que para que la financiación de la sanidad se pueda mantener hay que aplicar un nuevo medicamento, con el que se pretende ahorrar 30.000 millones, que los trabajadores y trabajadoras del sector público tienen que ver sus salarios moderados, que hay que recortar las pensiones, o que hay que reducir las prestaciones sociales.

Sin embargo, el mismo gobierno que aplica ese tipo de medidas dice que se pueden perder 600.000 millones al año bajando el IRPF. Los números, obviamente, no cuadran.

Lo que subyace tras todas estas decisiones, lo que explica esta aparente paradoja, es el modelo de sociedad por el que se apuesta, que es un modelo más injusto, con un aumento de las desigualdades. Todas estas medidas van en la misma dirección. Se trata de incentivar a quienes más tienen aumentando sus recursos e incentivar a quienes menos tienen reduciendo sus ingresos. Es decir, los objetivos de la política económica, social y fiscal que se viene aplicando llevan a la vez a perder 600.000 millones de ingresos en el IRPF y a recortar el gasto sanitario, bajo la lógica de favorecer a las rentas más altas en detrimento de las bajas.

La reducción de la presión fiscal global no está justificada en el entorno de la Unión Europea (UE). Más bien al contrario, existe una importante brecha fiscal. Como es sabido, la presión fiscal en el Estado español (recaudación total / PIB) se sitúa en el entorno del 35% del PIB, cuando la media de la UE supera el 40%. Es decir, si la recaudación fuese similar a la de la UE, los recursos públicos anuales serían unos 4 billones de pesetas más que los actuales.

Esta menor presión fiscal existente en el Estado español en relación a la media de la UE tiene su correspondencia en el déficit existente en el gasto social, que es unos 5 puntos del PIB inferior al comunitario. Por tanto, y como no puede ser de otra manera, se

constata que es imposible tener un Estado del Bienestar europeo con una presión fiscal estadounidense.

En este contexto, la propuesta de reforma del IRPF, además de una considerable merma de ingresos que sólo se puede paliar o subiendo el IVA o recortando el gasto, favorece a las rentas más altas y a las rentas empresariales y del capital.

1. La reforma favorece a las rentas más altas

a) Disminución del tipo marginal máximo del 56% al 48%

El cambio más importante que se establece en la propuesta del Gobierno es la reducción de la progresividad de la escala del impuesto. Así, el tipo marginal máximo pasaría del 56% actual al 48%. Este cambio beneficia básicamente a quienes tienen rentas superiores a 7 millones de pesetas anuales.

Como se ve en el cuadro siguiente, el tipo marginal para los trabajadores y trabajadoras que perciben unos ingresos equivalentes al salario medio no se reduce en la propuesta respecto al tipo actual (en la actualidad corresponde un 28% de tipo marginal en la declaración individual y un 24,5% en la conjunta. A partir de ahora sería el 28%). Sin embargo, las rentas altas ven notablemente reducido su pago de IRPF, ya que, por ejemplo, las bases imponibles de más de 11 millones de pesetas pasarían del actual 56 o 53% de tipo marginal al 48%. Es decir, para las rentas altas el cambio impositivo aumenta sus recursos netos de 5 a 8 puntos. Son las grandes beneficiadas de la reforma.

COMPARACIÓN DE TIPOS MARGINALES SEGÚN NIVEL DE RENTA. SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTA DE REFORMA DEL IRPF.

BASE IMPONIBLE	INDIVIDUAL ACTUAL	CONJUNTA ACTUAL	PROPUESTA GOBIERNO
2.400.000 pts.	28%	24,5%	28,3%
6.000.000 pts.	39%	39%	37,2%
11.000.000 pts.	56%	53%	48%

Fuentes: Gobierno Central.

Los tipos marginales máximos actuales no son superiores a los de países de nuestro entorno, como Alemania o Bélgica, por lo que no parece que haya razones económicas que justifiquen la opción por su reducción. Más bien, más que de razones generales se trata de favorecer directamente a los colectivos de rentas altas.

Los tipos marginales máximos actuales se alcanzan con niveles de renta superiores a los que en dichos países conllevan la aplicación de sus tipos marginales. Teniendo en cuenta que el nivel de vida y de ingresos en dichos países es superior al del Estado español, tampoco se puede afirmar que la actual estructura de la tarifa suponga un agravio comparativo respecto a nuestro entorno.

b) Paso de deducciones en la cuota a deducciones en la base

El IRPF es un impuesto, y como tal, en el mismo se establece una cantidad de dinero a pagar a hacienda, que en teoría se relaciona con el nivel de renta. La objetivización actual se realiza aplicando una serie de normas para calcular la base imponible, diversas deducciones, etc.

El cambio propuesto incluye pasar algunas deducciones de la cuota a la base imponible. Esto favorece a las rentas más altas. Pongamos como ejemplo la deducción por hijo/a a cargo. En la actualidad por cada uno de los dos primeros hijos/as se dejan de pagar en el IRPF 30.000 pts., con independencia del nivel de renta. Con el cambio propuesto, una persona con un salario de 2 millones tendría un beneficio de 48.000 pesetas (18.000 más que ahora), mientras que quienes tienen unos ingresos de 11 millones dejarían de pagar 96.000 pesetas por hijo/a (es decir, 66.000 pesetas más que ahora, casi cuatro veces más que quien tiene ingresos de 2 millones, por el cambio de deducciones en la cuota a deducciones en la base).

Son diversas las deducciones que hasta ahora se han venido aplicando en la cuota y que se pasan a la base (rendimientos del trabajo, por descendiente, por ascendiente mayor de 65 años sin ingresos, etc.), cuyo cambio favorece a las rentas más altas.

Su justificación se ha hecho en base a dos argumentos: el establecimiento de un denominado “mínimo vital” y la simplificación del impuesto. Ambas razones carecen de fundamento.

En primer lugar, que por un descendiente quienes tengan más ingresos desgraven más, nada tiene que ver con la idea del mínimo vital. Por otra parte, hoy en día ya existe una cantidad que tributa a tipo cero, que desaparece en la nueva tarifa. Además, las deducciones en la cuota existentes permitían que, por ejemplo, las rentas del trabajo de hasta casi un millón de pesetas anuales no pagasen IRPF (cifra por otra parte muy baja). El cambio de deducciones de la cuota a la base no incorpora en la práctica el mínimo vital, que, como hemos visto, ya existe en la actualidad.

Por otro lado, la simplificación del impuesto no se ve por ningún lado. Más bien al contrario, seguramente es más sencillo el sistema actual de deducciones en la cuota que el de deducciones en la base. No hay simplificación porque se mantienen más o menos los mismos conceptos que dan derecho a deducción.

2. La reforma favorece a las rentas empresariales y del capital en detrimento de las rentas del trabajo.

De aplicarse la reforma, las únicas rentas que van a pagar el IRPF en función de sus ingresos reales van a ser las rentas de trabajo. Para las demás se establecen fórmulas diversas que, rompen la progresividad de la escala, y permiten declarar rentas inferiores a las reales, con la consiguiente reducción de impuestos a pagar.

Así, las plusvalías mantienen la recientemente establecida tributación a tipo fijo del 20%, con la positiva novedad que no queda exenta ninguna cantidad. Que un tipo de renta tenga un tratamiento diferenciado y a un tipo fijo del 20% supone que se rompe la progresividad del IRPF, se beneficia a las rentas altas, se perjudica a las rentas bajas y se discrimina a las rentas de trabajo, que tributan según sus ingresos reales.

Las rentas empresariales y del capital, por otro lado, son las rentas en las que se localiza la práctica totalidad del fraude en el IRPF. Según los últimos datos, mientras que quienes tienen rentas de trabajo declaran en dicho impuesto una media de 2 millones de pesetas, quienes realizan actividades profesionales declaran 2.100.000, por 1.100.000 de las actividades empresariales.

Del total de renta declarada en este impuesto, un 80% procede de rentas de trabajo, porcentaje que cada año va creciendo.

Esto dos datos son ilustrativos del tremendo nivel de fraude que existe en las rentas no salariales, de la evolución del mismo y de que, de este modo, el único colectivo que declara sus ingresos reales es el de aquellas personas que dependen de una nómina.

En este sentido, la reforma del IRPF no aborda la lucha contra el fraude fiscal (no es éste su objetivo ni el lugar de abordarla), sino que, al contrario, continúa permitiendo mecanismos legales para que quienes realizan actividades empresariales y profesionales declaren menos ingresos que los que realmente tienen, a diferencia de lo que ocurre con las rentas de trabajo.

Por todo ello, los Consejeros de ELA y de CIG estamos en contra de la reforma del IRPF propuesta por el gobierno y del dictamen del CES sobre esta materia, de vital importancia para el modelo de sociedad que defendemos, basado en los valores de la solidaridad y de la justicia social, que se socavan con el anteproyecto de ley del IRPF.

Asimismo, consideramos que la reforma debería encaminarse en otra dirección, sustancialmente distinta a la actual. De manera genérica, señalamos algunos de los aspectos que deberían regir los cambios:

- Una mayor progresividad del impuesto, basada en un mejor tratamiento a las rentas de trabajo más bajas, mediante la ampliación de los mínimos exentos, la exención de tributación de las prestaciones por desempleo, etc.
- Todos los colectivos deben declarar sus ingresos reales, por lo que no puede haber mecanismos legales que permitan declarar ingresos inferiores a los que se tienen.
- La progresividad de la escala debe afectar por igual a todas las fuentes de renta.

La tarifa no debe disminuir su progresividad, si bien debe establecerse por ley su deflactación en base a la inflación real.