
Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma parcial de la
Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la renta de
las personas físicas y otras normas tributarias

Sesión extraordinaria del Pleno

29 de mayo de 2002

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 Trabajo de Economía y Fiscalidad y 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 día 29 de mayo de 2002 el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

Con fecha 10 de mayo de 2002, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social (CES) un escrito remitido por el Excmo. Sr. Ministro de Hacienda por el que se solicita, a los efectos previstos en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, del Consejo Económico y Social, un Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas y otras normas tributarias. El texto del Anteproyecto se acompaña de una Memoria Jurídica y una Memoria Económica que constituyen la Memoria Justificativa del Anteproyecto. La solicitud de Dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para que procediera a la elaboración de una propuesta, con vistas a ser, en su caso, aprobada en la sesión extraordinaria del Pleno del día 29 de mayo.

Siguiendo con la tradición de anteriores reformas tributarias introducidas en el ordenamiento español, la elaboración del Anteproyecto de Ley sometido a Dictamen ha venido precedida por un Informe o Libro Blanco. En esta ocasión, por encargo de la Secretaría de Estado de Hacienda, en su Resolución de 28 de enero de 2002, se constituyó una Comisión de expertos para que elaborase un Informe de propuestas para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que fue presentado el 3 de abril de 2002.

Desde la entrada en vigor de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, cuyo Anteproyecto fue a su vez objeto de Dictamen del CES¹, se han producido modificaciones normativas que afectan a la citada Ley. Además de las recogidas anualmente en las Leyes de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que acompañan a las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, relativas a las exenciones previstas para los supuestos en los que la Administración queda obligada a indemnizar como consecuencia de daños originados a los ciudadanos por el funcionamiento de los servicios públicos, o la ampliación del ámbito de aplicación de las deducciones por inversión en vivienda habitual a los contribuyentes con minusvalías, cabe citar las medidas de fomento al ahorro y la inversión incluidas en el Real Decreto-Ley 3/2000, de 23 de junio, de Medidas Fiscales Urgentes.

II. RESUMEN DE CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley de Reforma parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y otras normas tributarias se estructura en tres capítulos, cada uno sobre el impuesto que modifica (IRPF, Impuesto sobre sociedades e Impuesto sobre la renta de no residentes) y consta de setenta y dos artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Aunque se define como reforma parcial, el Anteproyecto modifica casi la mitad de los artículos de la Ley 40/1998 y una tercera parte de sus disposiciones adicionales. Esta circunstancia, unida al hecho de que la estructura del Anteproyecto no facilita la identificación de los cambios, dificulta ofrecer una visión completa y ordenada de la reforma. Una parte de las modificaciones introducidas por el Anteproyecto responden a la necesidad de adaptar el articulado a la nueva moneda, al nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, así como, a la desaparición, prevista en el Anteproyecto, del régimen de transparencia fiscal. Para facilitar el seguimiento del Dictamen, el CES ha considerado oportuno exponer el resto de los cambios más significativos utilizando la estructura temática siguiente, que se empleará posteriormente para realizar las observaciones.

¹ Dictamen del CES 3/1998, de 20 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

- A) Fiscalidad de los rendimientos del trabajo
- B) Incentivos vinculados al mercado de trabajo
- C) Fiscalidad del ahorro
- D) Beneficios fiscales de carácter social
- E) Tarifa
- F) Régimen de transparencia fiscal
- G) Fiscalidad de las entidades en régimen de atribución de rentas
- H) Régimen de estimación objetiva
- I) Retenciones e ingresos a cuenta
- J) Compensación de bases negativas

A) Fiscalidad de los rendimientos del trabajo

Reducción por rendimientos del trabajo (art. 21 del Anteproyecto)

Aumenta la reducción general que se aplica a los rendimientos del trabajo (art. 46 bis), con mayor incidencia para los salarios más bajos, para los cuales la reducción pasa de 3.000 euros a 3.500 euros, esto es, un aumento del 17 por 100.

Tratamiento fiscal de las rentas irregulares del trabajo (art. 6 del Anteproyecto)

Se modifica la letra a) del artículo 17.2. para aumentar la reducción de las rentas irregulares del trabajo con un periodo de generación superior a dos años, que no tengan carácter periódico o recurrente, de un 30 por 100 al 40 por 100.

B) Incentivos vinculados al mercado de trabajo

Incentivo a la prolongación de la actividad laboral (art. 21 del Anteproyecto)

El Anteproyecto incorpora un nuevo artículo 46ter que trata de incentivar la prolongación de la actividad laboral a través de la duplicación de la reducción por rendimientos del trabajo (art. 46 bis) cuando el trabajador activo sea mayor de 65 años.

Reducción por movilidad geográfica (art. 21 del Anteproyecto)

Se duplica la reducción por rendimientos del trabajo, en este caso durante dos años, si el contribuyente, estando parado, necesita cambiar de municipio para aceptar un puesto de trabajo. (nuevo artículo 46 quáter)

Estímulos al alquiler de vivienda (art. 8, 9 y 47 del Anteproyecto)

De acuerdo con la Memoria que acompaña al Anteproyecto se reducen en un 15 por 100 los rendimientos por alquiler de vivienda (artículo 20 de la Ley “Rendimientos íntegros del capital inmobiliario) con el objetivo de incrementar la oferta de viviendas en alquiler y favorecer, de este modo la movilidad geográfica. Para tratar de incentivar el alquiler de viviendas desocupadas, se amplía esta reducción por alquileres hasta el 40 por 100 aunque deberá cumplirse una serie de requisitos y limitaciones temporales (nueva disposición adicional vigésima cuarta).

Esta medida se acompaña de una lista concreta (artículo 21 de la Ley) de lo que se entiende como gasto deducible frente a la definición abierta vigente en la actualidad. Además no permite rendimientos netos negativos

C) Fiscalidad del ahorro

Reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social (art. 21 del Anteproyecto)

Se permite, siempre que cumplan los requisitos estipulados, la reducción de la base liquidable por el valor de las primas a los planes de previsión asegurados que pasan, de

este modo, a formar parte de los supuestos de reducción por aportaciones a sistemas de previsión social (contemplados anteriormente en el art. 46, ahora art. 48). Asimismo, se aumenta el límite conjunto de las reducciones que pasa de 7.212,15 a 8.000 euros.

Se añade un nuevo artículo (art. 48 bis) para incluir en el cuerpo del articulado las aportaciones a los planes de pensiones, mutualidades de previsión social y planes de previsión asegurados que se constituyan a favor de personas con minusvalías, que anteriormente se regulaba a través de una disposición adicional (Disposición Adicional Decimoséptima), y se elevan, además, los límites aplicables.

Reducciones aplicables a determinados contratos de seguro (art. 34 del Anteproyecto)

Se recogen en una nueva Sección 5ª las reducciones aplicables a aquellos contratos de seguro de vida e invalidez que generen rendimientos ya sean del trabajo o del capital mobiliario.

Tratamiento de los rendimientos íntegros del capital mobiliario (arts. 10 y 11 del Anteproyecto)

Se modifica, dentro del art. 23, el tratamiento fiscal de los importes obtenidos en la distribución de la prima de emisión que pasa a diferenciar según los valores estén o no admitidos a negociación en alguno de los mercados secundarios oficiales de valores españoles.

Asimismo, se adecua el tratamiento de los dividendos y participaciones en beneficios a la desaparición del régimen de transparencia fiscal y a la creación de un régimen fiscal de sociedades patrimoniales.

Por otra parte, la principal modificación introducida sobre el art. 24, que versa sobre los gastos deducibles y las reducciones aplicables a los rendimientos de capital mobiliario, es la ampliación la reducción para los rendimientos netos que tengan un periodo de generación superior a dos años que pasaría del 30 por 100 vigente al 40 por 100.

Deducción por doble imposición internacional (art. 29 del Anteproyecto)

En el artículo 67 se introducen dos modificaciones. Por un lado, se establece la obligación de restar de la cuota líquida total la deducción por doble imposición de dividendos, a efectos del cálculo del tipo medio efectivo de gravamen. Por otro lado, se excluye a los empresarios individuales con establecimiento permanente en el extranjero del ámbito de aplicación del método de la exención, previsto en el artículo 20.ter de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

Tributación de los socios o partícipes de las instituciones de inversión colectiva (art. 35 del Anteproyecto)

Se suprime el pago de “peaje fiscal” que hasta ahora existía al trasladar el ahorro de un fondo de inversión a otro. Bajo la normativa vigente las ganancias patrimoniales derivadas de los fondos de inversión tributan al 18 por 100 cuando su periodo de generación es superior al año, y a la escala general del impuesto cuando el plazo es menor, incluso en el caso de que estas plusvalías se hubieran producido al trasladar el ahorro de fondo. Esta exención fiscal se extiende, además, a los fondos de inversión constituidos en los Estados miembros de la Unión Europea cuando la institución de inversión colectiva esté inscrita en el registro especial de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, a efectos de su comercialización por entidades residentes en España. En relación con esto último, se establece, asimismo, la obligación de presentar anualmente una declaración informativa sobre la identidad de los socios o los partícipes contribuyentes por el impuesto.

D) Beneficios fiscales de carácter social

Mínimo personal y familiar (art. 17 del Anteproyecto)

Respecto al mínimo personal y familiar (capítulo III del título II de la Ley) se elevan las cuantías del importe del mínimo personal que se fija en 3.400 euros (frente a los anteriores 3.305,6 euros) y el mínimo familiar, que pasa a denominarse mínimo por hijos, aumenta en función del número de hijos.

Deducción por maternidad (art. 30 del Anteproyecto)

A través de un nuevo art. 67 bis se establece una ayuda a las mujeres trabajadoras con hijos menores de tres años bajo la forma de una deducción en cuota de 1.200 euros anuales por cada hijo, con el límite del importe de las cotizaciones y cuotas a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas en el ejercicio. Además, se podrá solicitar su percepción de manera anticipada a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Reducciones por asistencia y por discapacidad (art. 21 del Anteproyecto)

Aumentan las reducciones existentes por discapacidad (art.47 quáter) y se establece una nueva reducción (art.47.ter) en la base imponible de 1.000 euros por asistencia a los mayores de 75 años, ya sean por la asistencia a los ascendentes dependientes del contribuyente como por la suya propia.

E) Tarifa (art. 22 del Anteproyecto)

Los cambios introducidos en la tarifa supone una reducción de los seis tramos vigentes a cinco. Se reduce tanto el tipo mínimo que pasa del 18 por 100 al 15 por 100, como el tipo máximo que pasa del 48 por 100 al 45 por 100.

F) Régimen de transparencia fiscal y G) Fiscalidad de las entidades en régimen de atribución de rentas (art. 32 del Anteproyecto)

Se modifica la Sección segunda del Título VII de la Ley para, por un lado, eliminar el régimen de transparencia fiscal y, por otro lado, para articular un nuevo régimen de atribución de rentas para las sociedades civiles, herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades a que se refiere el artículo 33 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.

H) Régimen de estimación objetiva (art. 20 del Anteproyecto)

Se limita el ámbito de aplicación de este régimen (art. 45), de modo que no podrán acogerse a este régimen los contribuyentes que en el ejercicio previo hayan efectuado

adquisiciones de bienes y servicios, incluidas las obras y servicios subcontratados a terceros, superiores a 300.000 euros anuales.

Se excluye de este régimen a las entidades de atribución de rentas y se unifica en tres años la duración de los efectos de la renuncia o la exclusión del régimen.

I) Retenciones e ingresos a cuenta (art. 40 del Anteproyecto)

Se modifica el artículo 83 dedicado al importe de los pagos a cuenta, de manera que se reducen algunos de ellos y se establece una retención del 2 por 100 para los rendimientos de las actividades económicas percibidos por las entidades en atribución de rentas.

J) Compensación de bases negativas (art. 16 del Anteproyecto)

Como consecuencia de la introducción del concepto de renta del período impositivo, se modifica el capítulo II del Título II de la Ley del Impuesto, dando una nueva redacción a los artículos 38 y 39 y añadiendo un nuevo artículo 38.bis, todos ellos relativos a las normas para la integración y compensación de rentas.

III. OBSERVACIONES GENERALES

La denominación del texto normativo sometido a Dictamen adjetiva esta reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como parcial, y lo cierto es que afecta a una gran parte del contenido y de la estructura de la Ley vigente, aunque en muchos casos las modificaciones constituyen meras alteraciones en la ordenación sistemática de los preceptos o cambios de nomenclatura de determinados elementos del impuesto. La dificultad de identificar y valorar los cambios que se deriva de esta última circunstancia se ve agravada por la forma de presentación elegida, pues sólo en algunos casos se reproducen íntegramente los artículos que han sufrido alguna modificación. En opinión del CES, la presentación de un texto integrado o norma codificadora garantizaría mejor los principios de transparencia informativa y seguridad jurídica que establece la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

El CES considera positivo que se haya cumplido la exigencia prevista en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y se haya remitido, junto con el Anteproyecto objeto de Dictamen, una Memoria Económica. No obstante, y habida cuenta de la naturaleza de la reforma que se propone, hubiera sido deseable que en la misma se analizara de forma detallada el impacto recaudatorio y distributivo de cada una de las medidas y modificaciones introducidas.

La rebaja de la factura fiscal de los contribuyentes, que constituye el principal objetivo de la reforma, se articula fundamentalmente a través de la reducción de los tipos de gravamen y la ampliación de las reducciones en la base del impuesto. No obstante, para valorar el alcance de la reducción de la presión fiscal que se deriva de estas medidas es necesario tener en cuenta que la inflación experimentada desde que se fijaron los correspondientes tipos y cuantías en la legislación vigente ha supuesto un aumento implícito de la carga tributaria, y ello reduce la magnitud real de la rebaja impositiva. En este sentido, hubiera sido deseable que la Memoria económica estimara el alcance de la “progresividad en frío” que permitiera conocer el verdadero alcance de la rebaja fiscal.

Con carácter general, este Consejo estima que las modificaciones introducidas en relación con la fiscalidad del ahorro no responden al objetivo de neutralidad pretendido por el Anteproyecto, porque adolecen de un sesgo favorable a la colocación de estas rentas en determinados instrumentos o productos financieros.

Por último, el CES estima que una adecuada articulación de las políticas sociales exige que las medidas fiscales guarden coherencia con el resto de los instrumentos que se arbitren. Por otro lado, estas políticas no deberían basarse única ni principalmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, para evitar la exclusión de las personas con menores ingresos que no podrían acogerse a los beneficios por estar exentos de la obligación de declarar o por tener bases imponibles o cuotas reducidas.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

A) Fiscalidad de los rendimientos del trabajo

Reducción por rendimientos del trabajo

En relación con la reducción por rendimientos del trabajo prevista en el nuevo artículo 46.bis, este Consejo quiere hacer notar que, respecto a la regulación vigente, los incrementos de las cuantías son poco significativos teniendo en cuenta la inflación registrada desde que se fijaron en 1998.

Tratamiento fiscal de las rentas irregulares del trabajo

En opinión de este Consejo, el tratamiento fiscal de las rentas irregulares del trabajo previsto en el apartado 2, letra a), del artículo 17, resulta discriminatorio respecto al que se otorga a otras fuentes de renta, porque sólo en este caso se establecen restricciones a la reducción prevista del 40 por 100, como son el establecimiento de un límite máximo a la base de la reducción referido al salario medio anual del conjunto de declarantes, así como la aplicación de un período de generación de cinco años a los rendimientos obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo. Estas restricciones afectarían, por ejemplo, a las indemnizaciones por despido en la parte no exenta puesto que la Dirección General de Tributos considera que no tienen período de generación.

En el caso de los rendimientos de trabajo en especie derivados del ejercicio de opciones de compra sobre acciones o participaciones, tratados en el nuevo artículo 44.bis, no será de aplicación el mencionado límite máximo de la reducción, siempre que se cumplan una serie de requisitos. El CES considera que, si lo que persigue es incentivar la permanencia del trabajador en la empresa, no parece razonable que se exija que la oferta guarde proporción exclusivamente con la antigüedad de los trabajadores en la misma.

B) Incentivos vinculados al mercado de trabajo

Reducción por prolongación de la actividad laboral

El CES considera positivo el nuevo incentivo que se establece en el artículo 46.bis para fomentar la prolongación de la vida activa, pero juzga conveniente que esta finalidad presente la coherencia suficiente con otros objetivos declarados por las políticas de empleo, concretamente, aquellos que tratan de facilitar o promover la incorporación al mercado de trabajo de los colectivos con dificultades² y, en particular, de los jóvenes, por ejemplo a través de los contratos de relevo.

Reducción por movilidad geográfica

La escasa movilidad geográfica es uno de los principales problemas que afectan al mercado de trabajo español³, en la medida en que genera una desigual distribución territorial de la ocupación y el desempleo, por lo que el CES valora positivamente que la reforma se haga eco de esta preocupación en el nuevo artículo 46.quáter. No obstante, el CES duda de la efectividad de la medida propuesta por el Anteproyecto ya que, por un lado, al ser un incentivo fiscal calculado a tanto alzado no guarda relación alguna con el problema concreto de los costes de traslado y, por otro lado, su alcance se limita a los trabajadores desempleados y no contribuye, por tanto, a resolver los problemas de movilidad de los ocupados.

El CES recuerda, en línea con lo expresado en su Informe 1/2000, de 26 de enero, sobre la movilidad geográfica, que éste es un problema de gran complejidad cuya resolución requiere un conjunto de actuaciones en diversos frentes; entre otros, mejorar la gestión de la intermediación, promover la formación de los trabajadores o garantizar la existencia de unas infraestructuras adecuadas, sobre todo en materia de alojamiento y vivienda para los trabajadores y sus familias.

² El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España, aprobado el 25 de mayo de 2001 se apoya entre otros factores clave en la incorporación a un empleo de calidad de los colectivos en riesgo de exclusión, en general, y, específicamente, jóvenes, mayores de 45 años, mujeres y discapacitados.

³ Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2002 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros. DO, núm. L 60, 1 de marzo de 2002.

Por último, se trata de una medida aislada en un contexto fiscal que tiende en algunos casos a desincentivar la movilidad geográfica internacional, puesto que el contribuyente que actualmente se beneficie del tratamiento favorable dado a la vivienda habitual en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y/o del patrimonio, podría perder dicha ventaja al trasladar su residencia al extranjero y pasar a tributar por el impuesto sobre la renta de no residentes.

Estímulos al alquiler de vivienda

La vivienda constituye un factor determinante de la movilidad geográfica de los trabajadores, tal y como señala la Memoria del Anteproyecto. En España, pese al alto número de viviendas desocupadas, existe un reducido parque de vivienda en alquiler, lo que exige, en opinión del CES, una mejora en el tratamiento fiscal de la vivienda en alquiler, que incentive tanto a arrendadores como a arrendatarios.

En este sentido, el CES acoge favorablemente la introducción de la reducción, prevista en el artículo 20, del 15 por 100 de los rendimientos íntegros obtenidos por los arrendadores. Sin embargo, cabe subrayar que dicho incentivo queda, de algún modo, neutralizado, tanto por el establecimiento en el artículo 21 de una lista cerrada de gastos deducibles que no existe en la actualidad, como por la restricción que supone la imposibilidad de obtener rendimientos netos negativos, que antes operaba únicamente para los rendimientos del alquiler netos de gastos de financiación de la vivienda en alquiler. Por su parte, en lo relativo a los incentivos para los arrendatarios, el CES considera que se debería recuperar la desgravación fiscal por alquiler para los perceptores de rentas bajas que desapareció tras la reforma de este impuesto en el año 1998.

Por otro lado, dado el elevado número de viviendas desocupadas existente en España, el CES considera positivos los incentivos introducidos a través de la nueva disposición adicional vigésima cuarta, en la que se amplía la reducción por alquileres hasta el 40 por 100 cuando las viviendas hubieran estado desocupadas. Sin embargo, cabe subrayar que la eficacia de este incentivo al alquiler de viviendas desocupadas sería mayor de plantearse sin las restricciones temporales recogidas en el Anteproyecto.

En otro orden de cosas, conforme se expone en el Informe que está elaborando el CES sobre la emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda, el Consejo avala la

existencia de distintos planes o programas que, promovidos por las Administraciones Públicas, favorecen el acceso a la vivienda. Estos planes establecen medidas que, en ocasiones, suponen la financiación cualificada de la vivienda a través de préstamos cualificados, subsidios y/o subvenciones, ayudas que, sin embargo, no cuentan con apoyo fiscal, en el sentido de que éstas forman parte del hecho imponible del impuesto, cuando, en opinión del CES, sería recomendable su inclusión entre las rentas exentas de tributación.

C) Fiscalidad del ahorro

Reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social

Al proceder a aumentar los límites de las aportaciones a sistemas de previsión social en la nueva Sección 5ª del Título VII, se detecta una incongruencia en cuanto a la cuantía de los mismos. En efecto, en el apartado 4 del artículo 48, se remite a los límites recogidos en la Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los planes y fondos de pensiones, que fueron modificados por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y que son: 7.212,15 euros, el límite general, que se incrementará en 1.202,02 euros adicionales por cada año de edad del mutualista o partícipe que exceda de cincuenta y dos años, y con el límite máximo de 22.838,46 euros para mutualistas o partícipes de sesenta y cinco años o más. En cambio, en el apartado siguiente del mismo artículo 48 se establecen unos límites de 8.000, 1.250 y 24.250 euros, respectivamente, que no serían operativos si no se modificara, para adaptarse a los mismos, la citada Ley 8/1987, de 8 de junio, de regulación de los planes y fondos de pensiones.

Por otro lado, en el caso de los planes de empresa negociados a través de convenios colectivos debería contemplarse la posibilidad de que las aportaciones superaran los límites establecidos por el Anteproyecto y, consecuentemente, los límites, convenientemente modificados, de la mencionada Ley 8/1987, de 8 de junio.

Asimismo, tampoco resulta coherente el inciso que el apartado 4 del artículo 48 realiza sobre la imposibilidad de minorar los excesos de las aportaciones y contribuciones, puesto que la propia limitación establecida para las aportaciones anuales evita la existencia de esos excesos. Igualmente, en el apartado 2 del artículo 76.bis no debería

hacerse referencia a las prestaciones, que incluyen las primas, sino a los rendimientos percibidos en forma de capital.

Por otra parte y de acuerdo con las recomendaciones del Informe de la Comisión de Expertos sobre la Reforma del IRPF, se considera necesario que los seguros colectivos que instrumenten compromisos por pensiones de los trabajadores y que cumplan los mismos requisitos que los planes de pensiones, tengan también el mismo tratamiento fiscal al igual que se ha establecido para los Planes de Previsión Asegurados de carácter individual. A este respecto se debe destacar que los seguros colectivos, al igual que los Planes de Previsión Asegurados, no constituyen productos idénticos a los planes de pensiones, sino que son instrumentos con la misma finalidad pero de diferentes características, al garantizar un tipo de interés y utilizar técnicas actuariales, por lo que se configuran como sistemas totalmente complementarios a la Seguridad Social y deben estar a disposición de las empresas y de los trabajadores para instrumentar sus compromisos por pensiones en condiciones fiscales equivalentes a los de los restantes instrumentos.

Se considera conveniente que el Anteproyecto de Ley, tal como recomendó en su Dictamen la Comisión de Expertos, incluya también medidas fiscales que fomenten las pensiones vitalicias aseguradas e incentiven en general las percepciones en forma de rentas frente a las prestaciones en forma de capital, ya que son las modalidades más idóneas para la previsión de la contingencia de jubilación, dada su función de complementariedad total respecto de las pensiones de la Seguridad Social.

Finalmente, el CES considera necesario unificar el tratamiento de los Planes de pensiones, mutualidades de previsión social y planes de previsión asegurados constituidos a favor de personas con minusvalía, que tras el Anteproyecto quedaría regulado por el nuevo artículo 48 bis y por la Disposición Adicional decimoséptima. Para evitar problemas de inseguridad jurídica y/o de índole técnica, resultaría conveniente, en opinión del CES, tratarlo conjuntamente bajo un mismo artículo.

Tratamiento de los rendimientos del capital mobiliario

Respecto a la modificación del tratamiento del rendimiento obtenido a través de la distribución de la prima de emisión de acciones o participaciones (art. 23.1), en opinión del CES no se comprende, ni queda suficientemente justificada en la Memoria que

acompaña al Anteproyecto, la distinción establecida en los casos de que este rendimiento proceda de valores admitidos o no a negociación en los mercados secundarios oficiales de valores españoles

Por otra parte, se mantiene el tratamiento de la doble imposición por dividendos, que se regula a través de un método de imputación de los rendimientos íntegros de capital mobiliario, letra b) del apartado 1 del artículo 23, que con carácter general eleva estos rendimientos en un 140 por 100 cuando procedan de entidades residentes, junto a una deducción en la cuota del mismo porcentaje (un 40 por 100), con lo que se conseguiría que lo que se grava en el IRPF del contribuyente fuese el beneficio, eliminando el impuesto de sociedades pagado anteriormente. El CES considera que el coeficiente utilizado es insuficiente y da lugar a que los accionistas paguen la parte del gravamen que se ha ahorrado la Sociedad como consecuencia de la aplicación de deducciones establecidas para incentivar conductas o actividades que el legislador ha considerado beneficiosas para el conjunto de la economía.

Respecto a la ampliación de la reducción para los rendimientos netos que tengan un periodo de generación superior a dos años del 30 por 100 al 40 por 100, el CES considera que el cambio se traduce en un tratamiento excesivamente uniforme para los rendimientos que superan los dos años de generación, cuando sería más razonable establecer tramos que atendieran a la antigüedad de generación de dichos rendimientos.

Deducción por doble imposición internacional

A juicio del CES, el añadido introducido en el apartado 2 del artículo 67, por el que se obliga a restar de la cuota líquida total la deducción por doble imposición de dividendos, a efectos del cálculo del tipo medio efectivo de gravamen, es una medida que restringe injustificadamente el derecho a la deducción por doble imposición internacional.

Por otro lado, la exclusión los empresarios individuales con establecimiento permanente en el extranjero del ámbito de aplicación del método de la exención, previsto en el apartado 3 del mismo artículo, introduce un elemento discriminatorio respecto a las sociedades que resulta contradictorio con el objetivo de favorecer la internacionalización de los actividades empresariales españolas.

Tributación de los socios o partícipes de las instituciones de inversión colectiva

Respecto al artículo 77, el CES valora positivamente la supresión del “peaje fiscal” por trasladar el ahorro de un fondo de inversión a otro, porque facilitará la movilidad de los inversores y, en definitiva, la competencia en este ámbito. Según la normativa vigente, las ganancias de los fondos de inversión tributan al 18 por 100 cuando su periodo de generación es superior al año, y a la escala general del impuesto cuando el plazo es menor, incluso cuando la ganancia se hubiera generado al trasladar el ahorro de fondo.

Sin embargo, esta supresión sólo es aplicable a las participaciones cuya forma jurídica sea la de fondo de inversión, el resto de los productos de ahorro a plazo determinado continuarán pagando el “peaje fiscal”, circunstancia que, en opinión del CES, afecta al objetivo declarado por el Anteproyecto de neutralidad del impuesto en cuanto a los instrumentos de ahorro.

D) Beneficios fiscales de carácter social

En opinión del CES, las políticas dirigidas a fomentar la natalidad, a conciliar la vida laboral y familiar, a apoyar a los colectivos discapacitados y a aliviar las cargas familiares derivadas de situaciones de dependencia, no deberían instrumentarse única ni principalmente a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, porque las personas y los hogares con ingresos más bajos, y por lo tanto más necesitados de este tipo de ayudas, no pueden beneficiarse de estas medidas por estar exentos de la obligación de declarar o por tener bases o cuotas insuficientes.

En cuanto a las cuantías del mínimo personal y familiar estipuladas en los artículos 40 a 40.ter, el CES considera que los incrementos resultan poco significativos teniendo en cuenta la pérdida de poder adquisitivo derivada de la inflación registrada desde que se fijaron las cuantías vigentes.

Por otro lado, resulta poco razonable, a juicio de este Consejo, que el contribuyente pierda el derecho a aplicar el mínimo por hijos regulado en el nuevo artículo 40.ter, así como las reducciones familiares contempladas en los artículos 47 al 47.quáter, cuando la persona que genere el derecho a dichos beneficios presente declaración del impuesto o comunicación para solicitar la devolución de las retenciones que le hayan sido practicadas sobre los rendimientos percibidos durante el ejercicio.

Por último, y considerando que este tipo de medidas persiguen modular la carga tributaria en función de las circunstancias personales y familiares del contribuyente, debería tenerse en cuenta, a la hora de arbitrar las bonificaciones, las cargas que soportan las familias adoptantes.

Deducción por maternidad

La nueva deducción por maternidad prevista en el art. 67.bis constituye un elemento que puede contribuir a conciliar la vida familiar y laboral, pero el CES considera que el establecimiento de un límite en función de las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutualidades devengadas tiene carácter regresivo y complica la gestión del impuesto, por lo que debería suprimirse.

Reducciones por asistencia y por discapacidad

En el caso de los contribuyentes que tengan descendientes o ascendientes a su cargo, las ventajas fiscales consisten, por un lado, en poder acogerse, según el caso, al mínimo por hijos (artículo 40.ter) o a la reducción por edad (artículo 47.bis.2), unos beneficios que, si la persona dependiente es discapacitada, operan sin límite de edad. Por otro lado, los nuevos artículos 47.ter y 47.quáter introducen reducciones adicionales por discapacidad de descendientes o ascendientes, el primero, y por asistencia a ascendientes mayores de 75 años, el segundo. En todos los casos se exige que las personas que generan el derecho a tales beneficios convivan con el contribuyente.

El CES quiere hacer notar que el requisito de la convivencia entre el contribuyente y la persona discapacitada o mayor de 75 años podría, de forma injustificada, impedir beneficiarse de estas minoraciones impositivas a numerosos contribuyentes que sustentan económicamente a personas minusválidas o muy ancianas, aunque no convivan con ellos, por diversos motivos. A pesar de que la Dirección General de Tributos se haya manifestado en el sentido de no considerar como ruptura de la convivencia el internamiento del discapacitado dependiente en centros especializados, cuando las características de la minusvalía así lo requieran, sería deseable, en aras de una mayor claridad y seguridad jurídica, que este supuesto se contemplara expresamente en el correspondiente precepto legal.

Por otro lado, en opinión de este Consejo, estos beneficios deberían operar también aunque la relación de parentesco entre el contribuyente y la persona dependiente a su cargo no sea tan estrecha (ascendiente o descendiente), algo que actualmente sólo se reconoce para los descendientes en supuestos de tutela o acogimiento. La extensión del grado de parentesco requerido para aplicar estas reducciones no debería presentar mayores problemas técnicos y constituiría una mejora social importante.

Por último, el CES quiere llamar la atención sobre la inadecuación sistemática que supone incluir en el artículo 47.ter, dedicado a la reducción por asistencia, las normas y requisitos comunes para la aplicación de las reducciones por cuidado de hijos, edad, asistencia y discapacidad.

E) Tarifa

Las modificaciones que el Anteproyecto introduce en la tarifa del impuesto, si bien suponen una rebaja de la tributación para todos los contribuyentes, tienen una incidencia muy desigual para los distintos tramos de renta. En este sentido, el CES considera que la reducción de los tramos y la minoración de los tipos impositivos debiera articularse de modo que beneficie proporcionalmente a todos los contribuyentes.

La rebaja de los tipos de gravamen mínimo y máximo del impuesto que propone el Anteproyecto se articula a través de reducciones en los tipos estatales, manteniéndose prácticamente inalterables los tipos autonómicos. Por esta razón, la distribución porcentual de la tarifa entre el Estado y las Comunidades Autónomas resultante es más favorable a éstas últimas que la prevista en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, que estipula un reparto de las tarifas general y especial entre el Estado y las Comunidades del 67 y el 33 por 100, respectivamente. Sería conveniente, a juicio del CES, que en la Memoria económica se justificaran estas alteraciones.

F) Régimen de transparencia fiscal

El CES valora positivamente la eliminación del régimen de transparencia fiscal, sin embargo una de las ventajas del mismo es que resuelve plenamente el problema de la doble imposición de dividendos, por lo que su eliminación refuerza la necesidad de

mejorar los mecanismos correctores de la doble imposición de estos rendimientos que operan con carácter general en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (artículos 23 y 66).

G) Fiscalidad de las entidades en régimen de atribución de rentas

En cuanto al nuevo régimen de atribución de rentas previsto en la Sección 2ª del Título VII, el CES considera, en primer lugar, que su ámbito de aplicación se extiende a un conjunto demasiado indeterminado y heterogéneo de entidades, cuya regulación sustantiva se encuentra en textos normativos diversos. En segundo lugar, el sistema de retenciones e ingresos a cuenta, así como las obligaciones de información incorporadas por el Anteproyecto en el artículo 74.bis, introducen una complejidad extraordinaria y elevados costes de cumplimiento para los contribuyentes. Asimismo, en relación con las mencionadas obligaciones informativas, el Consejo Económico y Social considera desproporcionada la sanción prevista en el apartado 4 del artículo 89, por cuanto se trata de un mero incumplimiento formal, que en otros casos de semejante índole se califica como infracción simple.

Por otro lado el Consejo Económico y Social considera inadecuada la exclusión, que se contempla en la letra d) de la norma 3ª de la letra b) del apartado 2 del artículo 45, de las entidades en régimen de atribución de rentas para poder acogerse al régimen de estimación objetiva.

H) Régimen de estimación objetiva

Una de las limitaciones del ámbito de aplicación del régimen de estimación objetiva introducidas por el Anteproyecto, regulada en el apartado c) de la norma 3ª del artículo 2.b) consiste en impedir acogerse al mismo a los contribuyentes que hayan realizado en el ejercicio anterior un volumen de compras en bienes y servicios superior a 300.000 euros. Adicionalmente, en el caso de que en el ejercicio anterior se iniciara una actividad, la norma estipula que el volumen de compras se elevará al año. Pues bien, el CES estima que esta limitación no debería operar para las compras de bienes de inversión. Además, la norma debería considerar que para iniciar una actividad se

requiere hacer el acopio necesario de bienes y servicios, por lo que la regla de elevación mencionada podría excluir injustificadamente de este régimen a nuevos empresarios.

I) Retenciones e ingresos a cuenta

En relación con el importe de los pagos a cuenta regulado en el artículo 83, el CES estima necesario que, con carácter general, la norma concrete la base sobre la que ha de aplicarse cada uno de los porcentajes de retención e ingreso a cuenta que se fijan.

Por lo que respecta a las retenciones aplicables a los rendimientos del trabajo que se perciban por la condición de miembro de órganos representativos, el porcentaje del 35 por 100, en opinión del CES, puede resultar excesivo en un buen número de casos y generar un volumen importante de expedientes de devolución con los consiguientes costes de gestión.

J) Compensación de bases negativas

El Anteproyecto, en los artículos 38 bis b) y 46.2, continúa fijando en cuatro años el plazo de compensación futura tanto de los saldos negativos derivados de la integración de las ganancias y pérdidas patrimoniales como de las bases liquidables generales negativas, respectivamente. La línea más común que se sigue en esta materia en el derecho comparado y las recientes modificaciones en los plazos para la compensación de las pérdidas en el Impuesto sobre Sociedades español, prueban la inexistencia de limitaciones temporales o la existencia de plazos muy superiores; por todo ello, el Consejo Económico y Social considera conveniente que en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se realice una ampliación del plazo de cuatro años establecido en el Anteproyecto.

V. CONCLUSIONES

El Consejo Económico y Social estima adecuado remitir las conclusiones de este Dictamen a las que se derivan en cada caso concreto de lo expresado en sus observaciones generales y particulares.

Madrid, 29 de mayo de 2002

El Secretario General

Vº Bº

El Presidente

Juan Luis Nieto Fernández

Jaime Montalvo Correa

**Voto particular al dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de
Reforma parcial de la Ley 40/1998,
de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas
Físicas y otras normas tributarias que formulan los Consejeros
del Grupo Primero del CES (CC.OO., UGT y CIG)**

Los Consejeros del Grupo Primero del Consejo Económico y Social que representan a las organizaciones sindicales CC.OO., CIG y UGT, discrepan del contenido del Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias, aprobado por el Consejo Económico y Social en la sesión extraordinaria del Pleno celebrado el día 29 de mayo, habiendo emitido voto negativo al mismo, exponen, a continuación, su posición en los siguientes términos:

Valorar la propuesta de reforma de una figura tributaria de la importancia del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) exige no sólo estudiar la coherencia interna de las modificaciones parciales que se proponen en el conjunto del impuesto sino su efecto en el conjunto del sistema tributario, atendiendo a los principios que tiene encomendados de generalidad, suficiencia y equidad. En este sentido, es de subrayar que sobre el IRPF recae de forma casi exclusiva la responsabilidad de garantizar la progresividad del sistema tributario, atendiendo al propio mandato de la Constitución Española, cuyo artículo 31.1 señala que: *“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.”*

Paralelamente, es necesario tener en cuenta que las características de la estructura de los ingresos fiscales están vinculadas directamente a las posibilidades reales de gasto público y de provisión de bienes colectivos y, por tanto, a la capacidad de actuación y alcance de las políticas públicas.

Desde estas consideraciones, sólo cabe valorar muy negativamente las medidas propuestas por el Anteproyecto de Ley de Reforma parcial de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias, que vienen a profundizar en los efectos negativos de las reformas fiscales llevadas a cabo en 1996 y 1998.

En primer lugar, en términos agregados, pueden generar una significativa pérdida de recaudación del IRPF que afectará negativamente al principio de suficiencia en la actuación de las Administraciones Públicas, así como producir un desplazamiento de la presión fiscal hacia los impuestos indirectos con un aumento del componente más regresivo del sistema tributario.

En segundo lugar, se restringiría de manera importante el papel de “estabilizador automático” del IRPF -asociado tanto a la disminución del volumen de recaudación como a la pérdida de progresividad- que agravaría las tendencias recesivas del ciclo económico.

En tercer lugar, las medidas reducirían la equidad horizontal al aumentar la diferente contribución de las rentas del trabajo y de capital, a favor de estas últimas; y actuarían regresivamente sobre la equidad vertical al dar un tratamiento fiscal más favorable a los ciudadanos con niveles de renta más elevados.

En cuarto lugar, no se resuelven los efectos negativos de la inflación respecto a la tributación del IRPF, al no adoptarse mecanismos automáticos de corrección de los efectos del aumento de precios sobre las distintas rentas y niveles de las

reducciones fiscales. Una ausencia que deja al Gobierno un elevado margen de discrecionalidad que actúa en contra de la estabilidad y seguridad contributiva que debería presidir este impuesto.

En quinto lugar, la adopción de determinadas medidas de estímulo fiscal para situaciones relacionadas con aspectos sociales y laborales de gran importancia, como el apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar, el fomento de las viviendas en alquiler, la movilidad laboral, etc., parecen renunciar a una acción más global, coherente y decidida, para hacer frente a estos problemas sociales, a través de políticas directas y activas, en las que los estímulos fiscales ocupan sólo un papel secundario.

En sexto lugar, las medidas propuestas suponen una grave incoherencia con el necesario fortalecimiento del modelo social europeo y sobre los retos para mejorar la convergencia real y la cohesión económica y social que debiera promoverse en el contexto de la Unión Europea, como se pone de manifiesto con los recientes recortes de derechos sociales en relación, en este caso, a la protección por desempleo adoptadas por el Gobierno.

Por último, este tipo de medidas promueven una creciente pérdida de conciencia fiscal, que forma parte de la conciencia ciudadana en todos los países desarrollados, generando una creciente desestructuración social al promover una visión de la sociedad dividida de forma ficticia en dos colectivos diferenciados: los que contribuyen a financiar al sector público, y los que sin hacerlo, se benefician de sus actuaciones. Se diluye así la conciencia social sobre el deber general de contribuir a la financiación de las Administraciones Públicas, cuya expresión más clara para los ciudadanos es el IRPF -la presión fiscal indirecta es mucho menos perceptible- que se corresponde con el derecho de los ciudadanos a disponer de servicios públicos de calidad y acordes con sus necesidades sociales, generando una sociedad menos solidaria y cohesionada.

III. OBSERVACIONES GENERALES

- **Insuficiente información en la Memoria Económica**

Una primera cuestión a tener en cuenta a la hora de valorar la reforma fiscal propuesta por el Gobierno estriba en la información suministrada por el mismo.

La Memoria Económica aportada (de acuerdo con la propia legislación vigente, Ley 50/1997) que debería ser el instrumento básico para permitir comprender las medidas que se proponen, y analizar y debatir el impacto de la reforma en la actividad económica, es de una notable pobreza:

- a) Gran parte de la misma se reduce a presentar, limitada y parcialmente, la incidencia de la reforma anterior, la Ley 40/1998, para, una vez presentado este impacto de la forma más beneficiosa posible para el Gobierno, dar a entender que al ser esta nueva modificación del IRPF puramente continuista y simplemente profundizar en los aspectos de la modificación anterior, sólo cabe esperar que la nueva reforma sea, asimismo, beneficiosa.

Esta posición es incorrecta técnicamente, por varias razones.

- De la Reforma de 1999 sólo presentan resultados del primer ejercicio, cuando la reforma durará hasta el 31 de diciembre de 2002; de hecho, uno de los aspectos más negativos del IRPF vigente: la no deflactación de la mayoría de los parámetros del tributo: tarifas, mínimo familiar y personal, reducciones sobre los rendimientos del trabajo, etc., hacen que determinadas afirmaciones sobre los aspectos “positivos” de la reforma anterior, incluso desde la perspectiva del Gobierno, no puedan entenderse como ciertos. A modo de ejemplo, la pérdida recaudatoria ha sido

compensada por la no deflactación de la tarifa, y la pretendida progresividad lograda con la reducción general aplicada a las rentas del trabajo se pierde, en la medida en que no se han modificado sus cuantías desde 1999. Sin embargo, las ganancias del capital a largo plazo sí han visto sustancialmente modificados a la baja sus tipos de gravamen; del 20 al 18% y de un plazo de antigüedad de dos años a uno.

- Sólo se presentan datos parciales tomados de un estudio del Instituto de Estudios Fiscales, sin que se puedan contrastar sus afirmaciones con otros informes que no son ni mucho menos tan favorables, incluso la OCDE, por ejemplo, acaba de manifestar rotundamente que el IRPF de 1999 lo era todo, menos neutral, en el tratamiento de los diversos productos financieros.
- El entorno económico y social ha variado significativamente. No es lo mismo plantearse una reforma en una situación de fuerte crecimiento económico, alrededor del 4% del PIB, que puede permitir minorar un ingreso fiscal, aumentando otros (por ejemplo, sobre el consumo) y generando nuevas bases imponibles, por medio del aumento del empleo, generación de rendimientos del trabajo e impulso de los mercados financieros, que en una situación de desaceleración e incertidumbre económica como la presente.
- La modificación presentada no es, a pesar de lo pretendido por el Gobierno, una "simple" profundización de la reforma de 1999; así:
 - Tiene nuevos y múltiples objetivos, compatibilizar la vida familiar y laboral, potenciar la movilidad laboral, reducir la "brecha fiscal", facilitar el alquiler de viviendas, etc.
 - Propone medidas para, aparentemente, resolver uno de los graves problemas del actual IRPF: el tratamiento discriminatorio, desde el punto de vista fiscal, de los distintos productos financieros, todo lo contrario de la pretendida "neutralidad"; de hecho, resulta significativo el énfasis puesto en que uno de los beneficios de esta modificación sea una

“mayor” neutralidad en el tratamiento del ahorro; un argumento que también se utilizó para justificar la anterior reforma, aunque como se ha puesto de manifiesto, con escasa efectividad.

Por lo tanto, las modificaciones propuestas tienen entidad y consecuencias propias, en un escenario económico muy distinto al de la anterior reforma, para cuya evaluación no cabe proyectar el pasado pensando que se repetirá en el futuro.

- b) Otro segundo aspecto de la Memoria Económica es puramente tautológico. Se afirma que la reforma, a partir de diferentes estudios macroeconómicos, tendrá determinados efectos, pero, no se dice cuales son estos estudios; se considera que es coherente con el Plan de Estabilidad, cuando, lo que está en duda es la calidad de las previsiones del Plan de Estabilidad; se afirma que creará empleo, sin que se diga cómo. En suma, se busca convencer de que se han estudiado con detalle los impactos macroeconómicos de la reforma y que éstos son coherentes con la política económica del Gobierno, sin aportar documentación al respecto. Así, aunque la Memoria Económica habla, de manera propagandística, del “nuevo modelo de crecimiento económico español”, no se dice cómo se relaciona la reforma con ese modelo, ni se presentan cifras o datos que permitan conocer, con un mínimo rigor científico, la calidad de los estudios económicos que el Gobierno ha utilizado para evaluar la reforma.

- **La regresividad de la reducción de la recaudación del IRPF.**

Uno de los objetivos explícitamente declarados en la propuesta de reforma parcial del IRPF es reducir la recaudación que se obtiene a través de este impuesto y que se estima que supondrá 3.600 millones de euros en su impacto sobre los años 2003, mediante los ingresos a cuenta, y 2004 con su liquidación.

La Memoria Económica que se ha aportado para evaluar los efectos de las medidas propuestas, como se ha señalado, se limita a recoger el escenario macroeconómico previsto por el Gobierno para los próximos años, cuantificando el impacto negativo previsto en la recaudación en 3.600 millones de euros, y considerando que este impacto se verá reducido en la medida en que la mayor renta disponible que se genere tendrá efectos positivos en la recaudación de otros impuestos indirectos y en la mejora de la producción, del consumo y del empleo. Sin embargo, no se aporta un análisis suficientemente articulado que permita explicar la estimación del impacto recaudatorio ni su posible transmisión a otros ámbitos económicos. Tampoco se aporta, como hubiera sido necesario, un análisis diferenciado del impacto de las distintas medidas que se proponen, teniendo en cuenta la diferente naturaleza de las propuestas y su distinta incidencia entre colectivos sociales y origen de rentas. Esta insuficiencia supone un grave obstáculo para posibilitar una evaluación objetiva y detallada de unas medidas de evidente relevancia social.

A pesar de las limitaciones señaladas, para valorar los efectos de la reducción de la recaudación que se propone, en términos agregados, es necesario tener en cuenta algunos factores de especial importancia:

- La presión fiscal en España es inferior a la media de la Unión Europea. A pesar del esfuerzo desarrollado para mejorar el sistema tributario en los últimos años, atendiendo al retraso histórico de la modernización del sistema tributario en España, nuestro país tenía una presión fiscal en 2000 con relación al PIB inferior en más de 6 puntos a la media de los países de la Unión.
- Los impuestos directos en España, respecto al conjunto de ingresos fiscales (impuestos directos, impuestos indirectos y cotizaciones sociales) se situaban en el año 2000 en un 10,2% del PIB mientras que en la Unión Europea era del 14,1%, con una diferencia negativa de -3,9

puntos porcentuales; muy superior a la diferencia existente en los impuestos indirectos, -1,9% y las cotizaciones sociales, -1,3%. Por lo tanto, el diferencial negativo de la presión fiscal en España respecto a la UE, anteriormente comentado, se centra fundamentalmente en los impuestos directos -que son los que tienen el principal componente de progresividad del sistema fiscal- y especialmente en el IRPF que recauda más del 65% del total de los impuestos directos en el ámbito del Estado.

- Los impuestos directos han ido perdiendo peso a lo largo de los últimos años en el conjunto de los ingresos fiscales coactivos. Así, en términos de Contabilidad Nacional, desde 1997 a 1999 los impuestos directos han reducido su peso relativo en -1,4 puntos porcentuales, seguidos de las cotizaciones que lo han hecho en -1 punto porcentual, mientras que la imposición indirecta aumentó en 2,5 puntos porcentuales.
- La protección social en España, en 1999, era inferior en 7,6 puntos a la media del gasto social en los países de la Unión Europea, situándose en el penúltimo lugar en términos de gasto social, sólo por delante de Irlanda y en un significativo último lugar en el conjunto de los países del arco mediterráneo (Francia, Italia, Grecia y España).
- El esfuerzo relativo en las políticas sociales -en términos de gasto social en relación al PIB- se ha ido reduciendo en los últimos años de forma que, de un diferencial de -6,7 puntos porcentuales sobre la media europea en 1996, se ha pasado al comentado diferencial de -7,6 puntos en 1999.

De los datos analizados, cabe concluir que, a pesar del esfuerzo realizado desde principio de los años 80 en el desarrollo de un sistema fiscal moderno y del impulso de los gastos sociales, como señas de identidad del modelo social europeo, la presión fiscal todavía es significativamente inferior a la media de la UE. Además, el sistema fiscal ha ido perdiendo progresividad al reducirse el peso de los impuestos directos a favor de los impuestos indirectos y el nivel de gasto social en nuestro país es todavía

significativamente inferior a la media europea, y con una tendencia relativa a su reducción.

Paralelamente, el escenario económico y político en el que se encuadran las medidas propuestas, se caracteriza por tres elementos de especial importancia:

- Se está viviendo un periodo de ralentización de la actividad económica, que se refleja en el propio escenario macroeconómico recogido en la Memoria del Anteproyecto, que se intensificaría si se tuvieran en cuenta otras fuentes como las previsiones de la Comisión Europea o la OCDE.
- En el contexto de la reciente creación de la Unión Monetaria Europea, los países de la zona euro están comprometidos a un estricto control del déficit público, de acuerdo con los compromisos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento adoptados en el Consejo de Dublín de 1996.
- Junto a los compromisos de convergencia nominal, España necesita desarrollar políticas dirigidas al objetivo de convergencia real, lo que requiere el desarrollo de políticas de mejora en el capital tecnológico (la inversión en I+D en España es una de las más reducidas de la UE), en el desarrollo de capital público e infraestructuras y en la potenciación del capital humano.

Las medidas propuestas suponen una grave incoherencia en relación con el fortalecimiento del modelo social europeo en la medida en que van a producir una significativa pérdida de recaudación del IRPF, aumentarán el componente regresivo en la estructura de los ingresos públicos, limitarán las posibilidades de actuación de las políticas dirigidas a mejorar la convergencia real y la cohesión económica y social y pueden suponer una restricción importante en su papel de “estabilizador automático” -asociada tanto a la disminución del volumen de recaudación como a la pérdida de progresividad- lo que puede agravar las tendencias recesivas o la desaceleración del ciclo económico.

- **Las incertidumbres del ciclo económico y las falacias de las predicciones oficiales.**

La reforma se presenta en una situación de incertidumbre económica y añade, en consecuencia, un nuevo factor de indeterminación en la toma de decisiones de los agentes económicos que puede generar una mayor inestabilidad, con efectos negativos en la actividad económica, por ejemplo, por el desarrollo de nuevas estrategias financieras, de reordenación de las carteras de valores, al alteran significativamente los parámetros de rentabilidad financiera-fiscal de los productos financieros.

La reforma, de llevarse a cabo en los términos expresados por el Anteproyecto del Gobierno, podría elevar la renta disponible, especialmente en el año 2003 -de la que se espera efectos positivos en la actividad económica- aunque sólo sea porque las rentas salariales (sobre las cuales ha recaído el aumento de la presión fiscal de los últimos años) podrían ver compensado - aunque sólo para algunas y parcialmente- lo que han “perdido” bajo la Ley 40/1998, al no deflactarse las tarifas (“progresividad en frío”), ni el mínimo personal y familiar, ni la reducción general sobre el trabajo, etc. En suma, los salarios, y especialmente los de mayor capacidad adquisitiva podrían recuperar “en parte” lo que la reforma del PP les ha ido quitando en el período 2000/2003; a lo que se sumarían los beneficios fiscales obtenidos por las rentas del capital.

Ahora bien, esta mayor renta disponible, por un lado, tendrá siempre una incidencia económica menor que la debida a la reforma de 1999, pues la disminución recaudatoria es menor, en torno a unos dos mil millones de euros y, por otro, no asegura que sea utilizada por los contribuyentes en impulsar la demanda privada por sí sola, especialmente, si se tiene en cuenta su efecto regresivo sobre la distribución de la renta.

En todo caso, si esta mayor renta disponible, en el año 2003, se trasladara mayoritariamente al consumo (el propio Gobierno ya reconoce que la reforma de 1999 no fomentó el ahorro, sino, por el contrario, el consumo salió ganando, en torno al 30/70%), puede producirse una cierta recuperación de ingresos tributarios vía imposición al consumo, pero también llevaría a que:

- no disminuya la presión fiscal; de hecho, la presión tributaria se ha incrementado fuertemente bajo el período de Gobierno del PP.
- se favorezca la expansión de la capacidad recaudatoria de impuestos de carácter regresivos.
- se potencie la inflación de demanda, aumentando todavía más el diferencial de inflación de la economía española con respecto al área euro.
- no se favorezca el ahorro nacional, sino sólo al ahorro de unos pocos: los contribuyentes de rentas elevadas.

Si falla el axioma de que con mayor recaudación de otros tributos y mejora en las bases imponibles se puede compensar la disminución recaudatoria prevista, entonces se pone en tela de juicio la estabilidad presupuestaria; eje central de toda la política económica del Gobierno: Es más, si se busca la estabilidad presupuestaria no es “normal” presentar medidas reformadoras de descensos de tributos, excepto si se pretende aumentar otros o disminuir el gasto público y éste, ¿de dónde se reducirá?.

El posible impacto inflacionista ligado a la fase depresiva del ciclo, puede contribuir a elevaciones de los tipos de interés -inevitables en el marco de la rígida política monetaria del Banco Central Europeo- que añadirían tensiones adicionales al logro de los objetivos presupuestario del Pacto de Estabilidad.

En este contexto, a pesar de la estabilidad cambiaria con respecto al área euro de la que goza la economía española, nuestro tradicional desequilibrio externo puede jugar en contra de nuevo de la plasmación de un escenario tan optimista como el que alumbra el Gobierno en sus previsiones.

No se debe olvidar, por otro lado, que los ingresos extraordinarios provenientes de las privatizaciones tocaron ya a su fin y que, con el cambio de signo del ciclo, tampoco parece que se pueda enjugar parte del déficit de las Administraciones Públicas con cargo al excedente generado en los años recientes por el sistema de la Seguridad Social. Los estabilizadores automáticos, vía gasto, demandaran más recursos -acorde con los tiempos de desaceleración económica- y al mismo tiempo, los ingresos se resentirán por la disminución de las bases imponibles.

Cabe temerse, por tanto, que el principal efecto de las medidas propuestas sea una revisión a la baja del gasto social. La reforma laboral propuesta recientemente por el Gobierno apunta en esa dirección de reducción del gasto social, en este caso, en materia de protección al desempleo; quizás como un aviso a navegantes de futuros recortes de derechos sociales.

Otra vía, alternativa o complementaria, puede ser el deterioro de la dinámica de la inversión pública, ya de por sí poco atendida desde las esferas la política practicada en los últimos años. Sin duda, tal opción afectaría negativamente las bases de la competitividad de la economía española, ampliando la brecha en infraestructura económica, social y tecnológica frente a nuestros socios actuales de la Unión Europea.

A este respecto, la propia Comisión Europea ha reiterado su recomendación de que antes de proceder a reducciones tributarias se proceda a utilizar el aumento de los ingresos fiscales derivados de la coyuntura alcista de los últimos años en sanear las cuentas públicas en el objetivo de cumplir los compromisos del Pacto de Estabilidad. La situación de Alemania, a este

respecto, es explícita de los resultados que puede tener, en términos de estabilidad presupuestaria, una política que insiste en la rebaja tributaria en un contexto de recesión.

En esta línea, el horizonte de desaceleración económica que apuntan todos los indicadores de coyuntura, introduciría aún más argumentos, en nada favorables a promover una reforma de corte reduccionista como la que propone el Gobierno del PP.

En materia de empleo, no cabe esperar que las reducciones recaudatorias puedan ser una base sólida para la creación de empleo adicional, que pudiera compensar con una ampliación de bases tributarias el descenso previsto en la recaudación. La dinámica del empleo no depende de la oferta de trabajo -por mucho que se pudiera estimular con rebajas tributarias- y la demanda del mismo está ligada a otras variables más complejas, tan relevantes como las expectativas empresariales y de las unidades familiares, más que a alteraciones en los parámetros fiscales.

Por otro lado, tampoco es razonable pensar que una reducción de impuestos, incluso si va acompañada de una reducción del gasto, estimule el crecimiento económico. Muy al contrario, salvo que se aporten evidencias de que el gasto y los impuestos han aumentando excesivamente en los países de la UE, es razonable considerar que una reducción simultánea de ingresos y gastos no sólo puede ser contractiva sino que, además, reduciría el nivel de bienestar social; más aún en un escenario de desaceleración de la actividad económica.

En este terreno se abusa de un tópico también con escasa base empírica. Se hace referencia al potencial efecto "expulsión" del gasto privado por parte del sector público (crowding out). Un efecto que atribuye efectos perversos al gasto público, solo justificables en la medida en que se interpreta que el multiplicador del gasto privado es siempre y en toda

circunstancia superior al del gasto público. Aserto difícil de demostrar -por no decir absurdo- y que en el caso de asumirlo llevaría a una política fiscal de horizonte cero, a todas luces carente de sentido.

LOS EFECTOS DE LAS REFORMAS DEL IRPF DURANTE EL PERIODO 1996-2000.

La orientación de las modificaciones del IRPF planteadas en el Anteproyecto se sitúa en el contexto de las reformas legales en la imposición directa sobre la renta, emprendidas por el Gobierno a partir de 1996 y consolidadas en la Ley 40/1998. La evolución global de los resultados obtenidos durante el periodo en el ámbito de la política tributaria no ofrece, pese a las conclusiones optimistas alcanzadas en el Informe de la Comisión para la reforma del IRPF, un balance positivo a la luz del comportamiento del impuesto en aspectos esenciales como la suficiencia, la equidad, la neutralidad, la eficiencia recaudatoria y la lucha contra el fraude fiscal.

- **Efectos sobre la progresividad y la suficiencia.**

Desde el punto de vista de la equidad vertical, las reformas han beneficiado a los perceptores de rentas más altas. La modificación de la estructura de las tarifas aplicadas desde 1999 (con reducciones en el tipo marginal máximo de 8 puntos y de 2 puntos en el tipo de gravamen mínimo) se ha traducido en una disminución de los tipos efectivos medios de algo más de 2 puntos porcentuales y una distribución de la reducción absolutamente desigual: el 10% de la población declarante con mayor nivel de renta ha absorbido más del 35% del ahorro fiscal producido.

En la perspectiva de la suficiencia, los descensos inducidos en la potencia recaudatoria, no solo resultan especialmente cuestionables desde un punto de vista comparado (nuestro país tiene uno de los menores nivel de presión fiscal de la Unión Europea en el IRPF, solo ligeramente por encima de Grecia y Portugal) sino que reducen el nivel de progresividad global del sistema tributario. Un sistema cuya orientación contiene un marcado sesgo hacia la ganancia de peso de la tributación indirecta en el conjunto de los ingresos públicos y constituye un factor que introducirá presiones adicionales sobre los límites para las estrategias de redistribución a través de la ampliación de las políticas de gasto público.

Junto a ello, la práctica inexistencia (salvo en el ejercicio 2000 en que se actualizó un 2%, por debajo de la inflación real registrada en dicho año) de actualización del mínimo personal y familiar y de las cuantías establecidas en los tramos de renta sobre los que se aplican las tarifas, ha producido una significativa compensación negativa de las rebajas tributarias, que han sido absorbidas en términos globales en un porcentaje estimable (alrededor del 40%) por el incremento impositivo implícito en el mantenimiento de tramos y mínimos personales y familiares no actualizados. Pero, además, los efectos de la ausencia de actualización (la denominada “progresividad en frío”) han podido afectar de forma desigual a los tramos de renta más bajos, que en algún caso, han experimentado en algún año un incremento en la presión fiscal efectiva superior a la reducción prevista en las reformas.

- **Efectos sobre la equidad horizontal.**

El establecimiento de un tipo especial de gravamen, del 18% en la reforma de 1998 para las ganancias de capital obtenidas en un periodo superior a 1 año, así como la reducción del 30% para los rendimientos del capital mobiliario en igual periodo, provoca un tratamiento muy desigual con respecto a otras fuentes de renta y profundiza los efectos regresivos al beneficiar diferencialmente a los tramos de renta más altos y con superior capacidad de ahorro.

Por su parte, el tratamiento otorgado a las rentas imputadas a la vivienda propia, que desaparecieron del impuesto en 1998, y el mantenimiento de la deducción por compra de vivienda, ofrecen resultados especialmente relevantes. Además de contener efectos asociados de carácter regresivo (las tres decilas con mayor nivel de renta en la distribución de declarante concentran el 60% del conjunto de los beneficios derivados del tratamiento fiscal de la vivienda en propiedad), estas medidas están produciendo efectos indeseables en la composición del stock nacional de viviendas, con una excesiva preponderancia de la propiedad sobre el alquiler y presionan adicionalmente al alza sobre un precio que, como el de la vivienda, necesita con urgencia estrategias decididas que permitan su estabilización a corto y medio plazo.

En cuanto al capítulo de deducciones por contribución a planes de pensiones privados, los resultados son también concluyentes desde la óptica distributiva: dada la menor capacidad de ahorro de los tramos de renta inferiores y medios, los beneficios fiscales se han concentrado, incluso en mayor medida que en el caso de las deducciones por compra de vivienda, en los niveles de renta más altos. El 20% de los contribuyentes más ricos han absorbido casi el 70% del beneficio fiscal inducido, por solo el 2,6% que absorbe el 20% de los declarantes con menor nivel de renta.

Pero, además de los efectos discriminantes señalados, existe un factor adicional que debe ser adecuadamente subrayado. La utilización del IRPF como instrumento para la consecución de objetivos más propios de las políticas de gasto público -asistencia y cuidado de hijos y ascendientes, movilidad laboral, maternidad, discapacidad, fomento del empleo, etc.- está produciendo claras desigualdades de trato para los no declarantes, por sus bajos niveles de ingresos, frente a los declarantes, al no beneficiarse aquellos de los beneficios asignados mediante la tributación sobre la renta.

- **Fraude fiscal.**

Por último, es necesario destacar el mantenimiento de situaciones y prácticas de elusión fiscal derivadas de la actual normativa vigente en el Impuesto de Sociedades. Es cierto que la existencia de tipos de gravamen diferencialmente altos en el IRPF, respecto de los tipos efectivos del Impuesto de Sociedades, constituye un poderoso incentivo para el trasvase de rentas declaradas hacia el tributo con menor gravamen medio. Pero ello no debe impedir proceder a efectuar reformas que dificulten e impidan la consideración como renta de las sociedades, de aquellas que tienen un uso y origen de carácter personal o familiar; medidas que no se han adoptado en el período que se comenta.

OBSERVACIONES PARTICULARES

Además de los efectos que el contenido de la reforma tendrá sobre los objetivos y principios tributarios básicos antes comentados, en relación con lo sucedido en la anterior reforma del IRPF que inspira la presente, existen algunas líneas directrices que, a través de medidas específicas (o a veces por la falta de las mismas), modelan el Anteproyecto y que merecen ser valoradas de forma particular por lo negativo de su incidencia.

- **Ausencia de medidas correctoras de la inflación**

Hay que destacar, como aspecto previo, el hecho de que el Anteproyecto no contempla ninguna actuación para corregir de forma automática los futuros efectos de la inflación sobre las cuantías de los principales elementos del impuesto (tramos de la tarifa, mínimos personal y familiar, reducciones en la base de todo tipo, etc.), dejando una vez más la evolución de dichas

cuantías a la discrecionalidad del Gobierno. Como ya hemos comentado, la no deflactación de esos componentes del impuesto desde 1996 ha tenido efectos devastadores, de forma que la llamada “progresividad en frío”, ha absorbido gran parte de la pretendida rebaja de tributación planteada y ha dañado la progresividad. Por ello, la ausencia de medidas correctoras de la inflación en el texto presentado debe ser considerada muy negativa, y genera dudas razonables sobre el interés real del Ejecutivo en reducir la carga tributaria de algunos contribuyentes.

- **Aumento de las reducciones en la base imponible**

La introducción en la reforma pasada del concepto de “renta disponible”, definida como aquella que le queda al contribuyente tras hacer frente a los gastos básicos de supervivencia, y su asimilación por tanto a la capacidad económica real del sujeto pasivo que debe ser gravada, supuso un cambio trascendental en la estructura del impuesto que de hecho ha aportado la base teórica para modificar sustancialmente el diseño y funcionamiento del IRPF.

La citada “renta disponible” objeto de gravamen resulta de detraer a la renta total del contribuyente el llamado “mínimo personal y familiar”; concepto que responde en realidad a una multiplicidad de reducciones en función de las características del sujeto pasivo según los criterios de edad, nivel de discapacidad, ascendientes o descendientes a cargo, edad de los mismos, y tipo de declaración. Ello configuró un modelo en el que las necesarias adaptaciones de la tributación a las particularidades del contribuyente se realiza esencialmente en la base imponible, en lugar de hacerlo en la cuota como sucedía con anterioridad, haciendo estos ajustes mucho más regresivos, dado que aumenta el beneficio que proporcionan conforme aumenta el nivel de renta como efecto de la posterior aplicación de una tarifa progresiva.

Ahora, el Anteproyecto de Reforma Parcial profundiza esa vía e incrementa el número de reducciones aplicables en la base imponible con motivaciones diversas, aumentando la regresividad del modelo de forma indeseable e innecesaria. Además de los mínimos personales y familiares, en el impuesto propuesto se incluyen hasta quince tipos de reducciones de la base diferentes, que podrían articularse (sin entrar en su conveniencia o no) como deducciones en la cuota, mucho menos perjudiciales para la progresividad del tributo al afectar a todos los contribuyentes por igual.

Por otro lado, la proliferación de reducciones en la base eleva indudablemente la complejidad del impuesto, lo que va paradójicamente en contra de uno de los objetivos que sobre el papel persigue la reforma, que es aumentar la simplicidad del impuesto. Dado que existen instrumentos alternativos para desarrollar las iniciativas planteadas (como en muchos casos su articulación vía políticas de gasto), la preferencia por el sistema de reducciones en la base debe implicar una valoración muy negativa que se extiende (por sus demoledores efectos sobre la equidad vertical) a la totalidad del IRPF planteado.

- **Reducción de tramos de la tarifa**

El Anteproyecto de Reforma reduce a cinco los tramos de la tarifa del impuesto, uno menos por tanto que los existentes en la actualidad establecidos en 1999, y forzando un paso más en el proceso comenzado en 1996, cuando la tarifa poseía 17 tramos. Pese a lo argumentado en algunos casos para defender la reducción tarifaria, como ha sucedido a lo largo de todo el proceso reformador desde 1996, cada vez existe un mayor grado de coincidencia en señalar que el número de tramos no afecta a la complejidad del impuesto, puesto que cada contribuyente sólo se ve afectado por un único tramo; aquel correspondiente a su nivel de renta. En este sentido, no

cabe hablar de “simplificación” de la tarifa, como se recoge en la Exposición de Motivos, sino de mera reducción, sin que ello implique ningún efecto beneficioso derivado de una mayor transparencia o simplicidad.

Sin embargo, un menor número de tramos empeora la gradualidad de la progresividad de la tarifa, puesto que aumenta los intervalos de renta gravados con el mismo tipo marginal. No obstante, no modifica sustancialmente la situación existente en la actualidad en este aspecto, puesto que los tramos de renta son ya similares.

La principal modificación consiste en la disminución de los tipos, situando el mínimo en el 15% (frente al 18% actual) y el máximo en el 45% (del 48% vigente).

Los cambios planteados, rebaja de tipos y redefinición de los tramos, en realidad arrojan un saldo prácticamente neutro para un gran número de contribuyentes respecto a la situación actual, apreciándose de forma clara tan sólo dos colectivos beneficiados: los declarantes de menos de 4.000 euros de base liquidable, cuyo tipo aplicable pasa del 18% al 15% (tipo mínimo), y aquellos de renta superior a 67.500 euros, que antes tributaban al tipo máximo del 48% y ahora pasan a hacerlo al 45% (nuevo tipo máximo) y que serán los mas beneficiados al tener rentas más altas. De hecho, la nueva estructura tarifaria refleja básicamente un diseño similar al actual con la eliminación del último tramo de la tarifa vigente. En definitiva, la reducción tarifaria es innecesaria y reduce de forma grave la capacidad recaudatoria del impuesto y la progresividad del mismo.

Por otro lado, se ha reducido el tipo aplicable a las plusvalías generadas en más de un año, del 18 al 15%, haciéndolo coincidir nuevamente con el tipo mínimo de la tarifa general, lo que merece una valoración negativa que debe extenderse a todo el sistema de tributación de este tipo de rentas, que pasaron a tributar en una base liquidable especial en 1996 a tipo único

(entonces el 20%), y que han supuesto una ruptura en la estructura del impuesto y de su carácter “sintético”, que debería ser reparada puesto que atenta gravemente contra la equidad tanto horizontal como vertical.

- **Reducciones por aportaciones a planes de previsión asegurados**

El Anteproyecto introduce una nueva figura, los planes de previsión asegurados, cuyas primas tendrán con esta norma un tratamiento fiscal igual al actualmente vigente para las aportaciones a Planes y Fondos de Pensiones. De esta forma, se incentivan instrumentos de ahorro privado en claro perjuicio para el desarrollo de los sistemas de previsión social complementaria a través de los Planes y Fondos de Pensiones en los que los trabajadores y sus representantes coparticipan en la gestión junto con los empresarios y en los resultados obtenidos por los fondos que son siempre distribuidos en beneficio del conjunto de los partícipes.

El dictamen finalmente aprobado por el Pleno del CES, con el voto en contra de las organizaciones sindicales, propone ampliar un tratamiento fiscal favorable, en algún caso semejante al de los Planes de Pensiones, a otras figuras de aseguramiento privado, como los seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones y los seguros de vida, propuesta que tampoco compartimos.

- **Instrumentación de políticas sociolaborales a través de incentivos fiscales.**

El Anteproyecto propone una serie de modificaciones que, con la intención de fomentar o favorecer determinadas contingencias sociales, e incluso laborales, equivocan el ámbito de actuación y trasladan al terreno fiscal lo que deben ser actuaciones específicas de políticas activas articuladas vía gasto público.

En general, en la última década ha existido un amplio consenso entre la doctrina fiscal sobre la necesidad de reducir los gastos fiscales destinados a incentivar determinados logros socioeconómicos, y sustituirlos por políticas de gasto directo, mucho más transparentes, controlables e incluso eficaces.

En ese sentido, gran número de actuaciones contenidas en el Anteproyecto caminan en sentido contrario, haciendo recaer sobre el IPRF objetivos que no le corresponden exclusivamente, o al menos, no en esa medida, puesto que deberían tratarse de forma prioritaria a través de políticas específicas vía gasto directo que deben constituir el grueso de tales actuaciones integrales.

De hecho, se deriva de las medidas en cuestión una preocupante sustitución “de facto” de las necesarias políticas activas en estos ámbitos por reducciones fiscales de dudosa eficacia, que además, poseen un efecto altamente regresivo al realizarse mediante desgravaciones en la base imponible, antes de aplicar la tarifa, lo que aumenta el beneficio conforme lo hace la renta.

Entre estas actuaciones se encuentran las relacionadas con el acceso a una vivienda en alquiler, la movilidad geográfica de los trabajadores, la protección familiar o la reincorporación laboral de la mujer.

REDUCCIÓN PARA FOMENTAR EL ALQUILER DE VIVIENDAS

Se recogen actuaciones destinadas a “lograr un incremento de la oferta de viviendas en alquiler”, que se concretan en una reducción de los

ingresos íntegros declarados por este concepto por el arrendador del 15% en la base imponible (art. octavo), que se eleva hasta el 40% si se trata de viviendas que hasta ese momento se encuentren desocupadas, con una duración de cinco años (art. cuadragésimoséptimo), así como una redefinición de los gastos deducibles imputables por este concepto (art. noveno).

El elevado volumen de viviendas desocupadas en nuestro país (un 15% según los datos del último Padrón Municipal) hace necesario llevar a cabo medidas que incentiven poner en el mercado las mismas. Sin embargo, se ha configurado en el Anteproyecto una ayuda al propietario que en muchos casos tan sólo provocará una mejora de los beneficios de su actividad arrendadora, sin reflejo en la oferta de viviendas. En todo caso, la posible incidencia de la medida sería muy marginal sobre el mercado de viviendas en alquiler, puesto que no incide sobre las causas reales de la escasez de las mismas en nuestro país, y en absoluto tienen entidad suficiente para provocar por sí mismas un incremento de la oferta, mucho menos para que se produzca una reducción de los precios por el mero juego de las fuerzas del mercado.

En definitiva, sería deseable que el esfuerzo financiero realizado con esta medida se trasladara a otras actuaciones incluidas en un plan de promoción directa de las viviendas en alquiler. Para ello, es necesario un incremento del gasto público en actuaciones de vivienda protegida, tanto en propiedad como en alquiler, teniendo en cuenta en el caso del alquiler, el enorme diferencial que existe con otros países de nuestro entorno: España tiene tan sólo 200.000 viviendas públicas en alquiler, frente a 7,7 millones en Alemania y 5,8 millones en el Reino Unido.

REDUCCIÓN POR MOVILIDAD GEOGRÁFICA

Se introduce una nueva reducción en la Ley del Impuesto para fomentar la movilidad geográfica de los trabajadores (art. vigesimoprimer), que consiste en un incremento del cien por cien de la reducción por rentas del trabajo para aquellos trabajadores desempleados que acepten un empleo que suponga un cambio de su residencia habitual a un nuevo municipio, aplicable en el año del traslado y en el siguiente.

Cabe señalar, en primer lugar, la dificultad de articulación y de control de la medida, a falta de conocer el desarrollo reglamentario de la misma, que en todo caso debe ser exhaustivo. Como ocurre con todas las medidas incluidas en el Anteproyecto que pretenden configurarse como un incentivo de fomento de determinadas situaciones socioeconómicas, consideramos deseable que el esfuerzo realizado a través del gasto fiscal se trasladara al fortalecimiento de las políticas activas de empleo, con la elaboración de un verdadero cuerpo de actuaciones que potencien la empleabilidad de los trabajadores desempleados, lo que exige una dotación presupuestaria suficiente que en la actualidad no existe.

En todo caso, la variable fiscal no parece que vaya a desempeñar un papel relevante en una decisión de tanta trascendencia como la que se deriva de los cambios de empleo que incluyen alteraciones en el lugar de residencia. Las medidas planteadas, instrumentadas a través de una deducción poco visible, cuya percepción se realiza a *posteriori*, una vez liquidada la declaración, se configura más bien como un *premio* a aquellas personas desempleadas que se vean obligadas a un cambio de residencia para encontrar empleo, con las diversas consecuencias de todo tipo que esa decisión conlleva.

DEDUCCIÓN POR MATERNIDAD

Se crea una nueva deducción por maternidad (art. trigésimo) que pretende “facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral”, a favor de las madres que trabajen fuera del hogar con hijos menores de 3 años”, consistente en una reducción en cuota de 1.200 euros por cada hijo, con la posibilidad de que la ayuda se perciba de forma anticipada, mensualmente. De nuevo se trata de una ayuda que debería articularse vía gasto directo, algo que el propio esquema de la medida aconseja, cuando se abre la opción de que se perciba como una renta mensual. Hay que tener en cuenta que la deducción planteada supone apenas entre un tercio y la mitad del valor de mercado de una guardería privada, y supone reducir los ingresos del sector público, cuando lo que debería afrontarse es la dotación necesaria de gasto para hacer una oferta de plazas suficientes en las guarderías públicas.

REDUCCIONES PARA FOMENTAR LA PROTECCIÓN FAMILIAR

Se establecen en el art. vigesimoprimer, punto 3º, una serie de reducciones de la base imponible en función de distintas situaciones personales y familiares: por descendientes menores de 3 años, por edad (mayores de 65 años), por asistencia (a mayores de 75 años), y por discapacidad. Además, se elevan y gradúan las cuantías del mínimo familiar por descendientes (art. decimoséptimo, 3º).

Todas estas medidas inciden sobre el objetivo de mejorar la protección familiar, pero la vía de las reducciones tributarias posee disfunciones que desvirtúan en gran parte los efectos positivos que podrían derivarse de actuaciones similares, instrumentadas a través del fortalecimiento de las políticas activas de protección social basadas en el gasto público.

Compartiendo la necesidad indudable de fortalecer la protección familiar en nuestro país, la proliferación de reducciones en la base imponible del IRPF en base a criterios relacionados con este objetivo, resulta contradictoria con la escasa entidad, tanto intensiva como extensivamente, de los recursos destinados a la función “familia” en nuestro país en comparación con lo que sucede en la Unión Europea, que suponen tan sólo el 0,4% del PIB frente al 2,2% de media en la UE.

Esta preferencia por articular este tipo de políticas a través de gastos fiscales genera resultados injustos, en especial cuando se articulan mediante reducciones en la base imponible, que como ya hemos comentado, supone el método más regresivo de implantar tales medidas. Por ello, y en aquellos casos en que pueda ser aconsejable la existencia de un incentivo tributario debería realizarse mediante una deducción en la cuota, de efecto más equitativo.

- **Mantenimiento de los sistemas de estimación objetiva de rentas**

El Anteproyecto recoge alguna medida que ajusta los límites para posibilitar la aplicación de los sistemas de estimación objetiva del rendimiento neto de determinadas actividades de rentas empresariales (art. vigésimo). Sin embargo, éstas resultan claramente insuficientes para “mejorar la

neutralidad en la tributación de las actividades económicas y la lucha contra el fraude fiscal” (como se recoge en la Memoria).

Cabe recordar aquí que la reducción del ámbito de los sistemas objetivos de estimación de rentas era una propuesta concreta recogida en el *Informe para la Reforma del Impuesto de la Renta para las Personas Físicas*, elaborado por la Comisión creada a tal efecto por el Gobierno, en el que se recomienda la reducción al mínimo posible de este tipo de regímenes, que tan sólo deberían permanecer de forma residual y para actividades excepcionales. Una posición que compartimos.

La reforma del impuesto planteada debería haber promovido una revisión integral de los actuales métodos de estimación indirecta de rendimientos para actividades empresariales y profesionales, que han quedado desfasados por la evolución socioeconómica de nuestro país, y plantean numerosas disfunciones en términos de equidad, de recaudación y de eficiencia económica. La puesta en práctica de actuaciones en esta línea, no obstante, podría ser irreconciliable con el objetivo explícito de la reforma propuesta por el Gobierno de “reducir el impuesto a todos y cada uno de los contribuyentes” (tal y como se recoge en la introducción de la Memoria Económica), lo que podría explicar la tibieza de las medidas adoptadas.

Parece evidente, por tanto, que el objetivo de rebajar la tributación de forma generalizada a todos los contribuyentes, sin contemplar las particularidades de las aportaciones de algunos colectivos que en algunos casos pueden estar reflejando la existencia de comportamientos anómalos con relación a su nivel de cumplimiento fiscal, entra en colisión con otros objetivos de mayor rango en la definición de una estructura impositiva eficiente, como son la suficiencia de la recaudación, la equidad, la progresividad y la neutralidad en la toma de decisiones.

Por ello, consideramos prioritaria la revisión de los mencionados sistemas de estimación objetiva de rentas, algo imprescindible para recuperar en alguna medida el carácter sintético del impuesto y mejorar el grado de cumplimiento de los anteriores principios tributarios básicos.

Madrid, 29 de mayo de 2002