

REFORMA

**IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE
LAS PERSONAS FÍSICAS**

INDICE

I.-	INTRODUCCIÓN	3
II.-	DISMINUIR LA CARGA TRIBUTARIA SOPORTADA POR LAS RENTAS DEL TRABAJO.	4
III.-	RECUPERAR LA EQUIDAD EN EL TRATAMIENTO DE LAS CIRCUNSTANCIAS PERSONALES Y FAMILIARES.	5
IV.-	TARIFA DEL IMPUESTO	6
V.-	GANANCIAS Y PÉRDIDAS PATRIMONIALES	6
VI.-	PENSIONES COMPLEMENTARIAS PRIVADAS	6
VII.-	DEPENDENCIA	8
VIII.-	DEDUCCIÓN POR VIVIENDA HABITUAL	9
IX.-	CALENDARIO DE EJECUCIÓN DE LA REFORMA	9

DIRECTRICES DE LA REFORMA DEL I.R.P.F.

I.- INTRODUCCIÓN

Las deficiencias apreciadas en la configuración actual del IRPF, en la que los aspectos más relevantes tienen que ver con su falta de eficiencia, equidad y de neutralidad entre las distintas fuentes de rentas, y su complejidad, orientan sin duda el proceso de reforma que se encuentra en curso.

No obstante hay que comenzar por señalar, con carácter previo al análisis de las diferentes medidas concretas que están siendo objeto de estudio, que dada la generalidad del impuesto y el papel central que ocupa en la imposición directa española, cualquier actuación que se efectúe respecto del mismo debe ser cuidadosamente estudiada, para asegurar que se sitúa en la línea de los objetivos que se quieren alcanzar con la reforma y no ocasiona efectos indeseados.

Asimismo hay que tomar en consideración la restricción presupuestaria. Las medidas que se adopten en la reforma no deben poner en peligro el objetivo de estabilidad presupuestaria en el ciclo que persigue el Gobierno.

Estos objetivos van en línea con los señalados en la propuesta fiscal con la que el PSOE se presentó y ganó las elecciones de 14 de marzo de 2004:

1. Disminuir la carga tributaria soportada por los trabajadores por cuenta ajena.
2. Recuperar el principio de equidad horizontal en el tratamiento de las circunstancias personales y familiares.
3. Reducir el número de tramos del impuesto y el tipo marginal máximo.
4. Revisar las reducciones y deducciones existentes, con especial atención a los efectos que las mismas tienen sobre la equidad vertical y la progresividad en el IRPF.
5. Mantener la recaudación y la progresividad.
6. Reducir y perseguir el fraude fiscal. Este Gobierno reconoce que la mayor fuente de inequidad se debe al enorme fraude fiscal existente. Por ello, el Gobierno ha adoptado como una de sus medidas prioritarias, la puesta en marcha de un Plan de Prevención del Fraude Fiscal. Como ya se ha comentado repetidamente el propio Plan que tiene carácter dinámico prevé una serie de cambios normativos sobre los que este Gobierno está trabajando y que se concretarán en la aprobación por el Consejo de Ministros de un Proyecto de Ley de Prevención del Fraude Fiscal. Este Proyecto-Ley prevemos que entre en las Cortes para su aprobación, a la vez que el Proyecto de Ley para la Reforma del IRPF, esto es, en el último trimestre del año en curso.

Por tanto, las modificaciones que se van a poner en marcha van a corregir los defectos que se han apuntado con lo que se conseguirá un nuevo IRPF más

simple y, a la vez, más justo, lo que supone un cambio esencial para los contribuyentes españoles.

Así, la reforma no puede obviar el hecho constatado de que las rentas del trabajo tienen una participación en la recaudación impositiva que excede ampliamente de la que debiera ser si atendemos a su participación en términos de la contabilidad nacional. Por tanto la mejora relativa de esta fuente de renta constituirá uno de los objetivos del nuevo IRPF, tal como se prevé en el programa electoral.

El IRPF, que es el impuesto directo personal más importante, tiene que tener en cuenta las circunstancias personales y familiares de los contribuyentes. Sin embargo, en el impuesto actual, el tratamiento fiscal de dichas circunstancias es discriminatorio pudiendo reducir las personas de rentas más altas unas cantidades superiores que los de menor renta, lo que atenta claramente contra la equidad. El nuevo IRPF va a corregir esta situación para que los beneficios fiscales que obtengan los contribuyentes no dependan de su nivel de renta.

Las modificaciones que se introduzcan en el impuesto deberán tender a que éste se incardine dentro las líneas de reforma que se están desarrollando en los países de nuestro entorno. Así, se observa una tendencia generalizada a la reducción del número de tramos de la tarifa y a la reducción de los tipos marginales, al tiempo que se analiza el papel de determinados incentivos fiscales para verificar si cumplen los objetivos con los que fueron diseñados.

Además, en el ámbito de la reforma se abordarán las distintas posibilidades que el IRPF presenta, para tratar de forma equitativa y eficiente el grave problema social de la dependencia.

Desarrollaremos con mayor detalle los aspectos básicos de la reforma.

II.- DISMINUIR LA CARGA TRIBUTARIA SOPORTADA POR LAS RENTAS DEL TRABAJO.

El IRPF ha venido estableciendo tradicionalmente un tratamiento especial para este tipo de rentas, con una doble finalidad: compensar, mediante una cantidad a tanto alzado, los gastos generales en los que incurre un trabajador y, por otra parte, discriminar positivamente esta fuente de renta ya que su fácil control determina, entre otros motivos, que sea la que soporta básicamente el peso del impuesto.

Hasta el 31 de diciembre de 1998, dicho tratamiento se llevó a cabo mediante la reducción de un porcentaje de los ingresos íntegros en concepto de gastos de difícil justificación, para determinar el rendimiento neto del trabajo y una deducción específica en la cuota del Impuesto. A partir de dicha fecha, se sustituyeron por una reducción general aplicable en el cálculo del rendimiento neto del trabajo, que se incrementaba para los contribuyentes discapacitados (hasta 31 de diciembre de 2002), y posteriormente, por una reducción en la base imponible (a partir de 1 de enero de 2003), incorporándose, además, a

partir de dicha fecha, reducciones específicas por prolongación de la vida laboral o movilidad geográfica.

En la reforma del Impuesto que se plantea resulta necesario mejorar el tratamiento fiscal de los rendimientos del trabajo respecto de otras fuentes de renta, mejorando, al mismo tiempo, la equidad horizontal del Impuesto. Este objetivo se puede conseguir técnicamente a través de distintos mecanismos que actualmente están siendo objeto de estudio y consideración por los servicios técnicos del Ministerio de Economía y Hacienda. El instrumento elegido está sin determinar, pero el objetivo es claro: disminuir la carga tributaria soportada por las rentas del trabajo.

III.- RECUPERAR LA EQUIDAD EN EL TRATAMIENTO DE LAS CIRCUNSTANCIAS PERSONALES Y FAMILIARES.

El IRPF ha establecido tradicionalmente distintos mecanismos para adecuar la carga fiscal a la situación personal y familiar del contribuyente.

Hasta el 31 de diciembre de 1998, dicho tratamiento se llevó a cabo mediante deducciones en la cuota del Impuesto, en concreto, por edad, ascendientes, descendientes y situaciones de discapacidad. A partir de 1 de enero de 1999, se suprimieron tales deducciones y se incorporó un nuevo concepto, el mínimo personal y familiar, con el que se cuantifica la parte de la renta que se destina a satisfacer las necesidades personales y familiares del contribuyente (discapacidad, ascendientes o descendientes) y que, por tanto, no debe tributar por el Impuesto. A partir de 1 de enero de 2003, parte de los elementos que configuraban el mínimo personal y familiar se constituyeron como reducciones autónomas en la base imponible, operando, en consecuencia, como beneficios fiscales.

Como se ha señalado en la Introducción, la consecuencia del actual esquema de reducción en base imponible es que el beneficio para el contribuyente es directamente proporcional a su nivel de rentas (a mayor renta, mayor beneficio al operar el mínimo personal y familiar al tipo marginal del contribuyente). Así un contribuyente con un hijo, que gane 10.000 euros al año puede deducir por éste solamente 210 euros mientras que uno que gane 60.000 deduce 630 euros.

Por ello, en el nuevo Impuesto sobre la Renta se modificará el tratamiento fiscal de las circunstancias personales y familiares, suprimiendo el actual trato discriminatorio en función del nivel de rentas (reducciones más altas para los contribuyentes de rentas más altas), y mejorando, por consiguiente, la equidad horizontal del mismo.

IV.- TARIFA DEL IMPUESTO

Una de las cuestiones fundamentales, aunque no la única, a la hora de abordar la reforma del IRPF es el diseño de la nueva tarifa incluida la fijación de los tipos de gravamen.

A lo largo de los últimos años se ha registrado, en el ámbito de los países de la OCDE, una reducción paulatina del número de tramos del Impuesto. Por otra parte, nuestro tipo marginal máximo (45%) está situado en el entorno de la media de los países de la UE – 15 y supera en algo más de 4 puntos la media de los países de la OCDE (40,7%).

A la vista de todo lo anterior se propone una modificación de la tarifa del IRPF que reduzca el número de tramos, que será mayor de uno e inferior a los cinco actuales (previsiblemente tres o cuatro), y que disminuya el tipo marginal máximo.

V.- GANANCIAS Y PÉRDIDAS PATRIMONIALES

El gravamen de las plusvalías es uno de los aspectos del impuesto que presenta mayores dificultades técnicas para su regulación. La prueba evidente es la diversidad de regímenes que aplican los países de nuestro entorno.

Las características especiales de esta fuente de renta (se generan sólo en la transmisión del activo en el momento que decida su poseedor, con un carácter generalmente plurianual), y la globalización de la economía, una de cuyas manifestaciones fundamentales es la libertad de circulación de capitales, hace que las experiencias prácticas de su gravamen en los países de nuestro entorno vayan en la línea de una tributación inferior a la de las demás fuentes de renta.

En el nuevo IRPF no se va a elevar el nivel medio de gravamen (15%) ya que o bien se mantendrá el tipo de gravamen actual o bien se registrará un incremento moderado del gravamen hasta el entorno del 18%. En este caso, como contrapartida, se establecería un mínimo exento que dejaría sin tributar a un elevado número de contribuyentes perceptores de plusvalías de importe reducido.

VI.- PENSIONES COMPLEMENTARIAS PRIVADAS

En todos los países desarrollados se está registrando un proceso de envejecimiento de la población que, en el medio plazo, amenaza la sostenibilidad del sistema de previsión social.

Por este motivo, en los países de la OCDE se han puesto en marcha medidas de carácter fiscal para incentivar el desarrollo de planes de pensiones privados de carácter complementario al sistema básico de la Seguridad Social.

El objeto es que los contribuyentes puedan obtener, a través del sistema público y de su plan de pensiones privado, una prestación que se aproxime, en mayor o menor medida, al último salario recibido durante su vida laboral.

Se pretende, en definitiva, que ante un alargamiento de la vida media de las personas existan mecanismos que impidan un agotamiento de los ahorros asegurando un nivel de flujo de renta suficiente.

Este objetivo solamente se ha cumplido parcialmente y, tanto en España como en otros países de nuestro entorno, organizaciones como la OCDE, han puesto de manifiesto algunas de las deficiencias de los mecanismos de dichos incentivos fiscales.

Las debilidades más importantes del sistema actual son las siguientes:

En primer lugar, de acuerdo con la OCDE, no es obvio que los incentivos fiscales a los planes privados de pensiones aumenten significativamente las tasas de ahorro de la economía. En general, lo que se produce es más que un incremento del ahorro, una desviación del ahorro de unos activos a otros.

En segundo lugar, el incentivo fiscal tal como está hoy diseñado, no es la forma más eficiente de resolver el problema de asegurar unas rentas suficientes a los ciudadanos durante los años de su jubilación, ya que el tratamiento fiscal que reciben las percepciones en forma de capital actúa como estímulo fiscal de esta alternativa. La política de este Gobierno es incentivar fiscalmente las fórmulas de ahorro a largo plazo que aseguren efectivamente a los ciudadanos durante toda su vida un determinado nivel de renta, con lo que de esta forma se asegurará de forma eficaz la sostenibilidad futura del sistema de pensiones.

En tercer lugar, los límites fiscales a las aportaciones a los planes de pensiones se han ido incrementando, permitiéndose aumentos en función de la edad, de forma que utilizando al máximo esos límites y combinando los planes privados con los de empresa, se podrían efectuar aportaciones con derecho a la desgravación fiscal de cifras desconocidas en los sistemas fiscales de países de nuestro entorno. Cabe preguntarse hasta qué punto es razonable mantener una desgravación fiscal tan elevada a contribuyentes que son capaces de efectuar aportaciones anuales de esas proporciones, ya que no parece que estos contribuyentes vayan a tener problemas de insuficiencia de rentas en su jubilación, que es el problema al que se quiere hacer frente con este incentivo fiscal.

Por otra parte, este tratamiento fiscal tan favorable beneficia, fundamentalmente, a los ciudadanos de rentas más altas.

Así, de aquellos contribuyentes con rentas inferiores a 30.000 euros, que representan más del 90% del censo, sólo efectúan aportaciones a planes, aproximadamente, el 9% de los mismos, con una aportación media de 1.000 euros. Por contra, de los contribuyentes con rentas superiores a 150.000 euros

(aproximadamente, el 0'15% del censo), más del 68% efectúan aportaciones, de una cuantía media cercana a 9.000 euros.

En definitiva, razones de eficiencia por una parte, y de equidad, por otra, nos hace plantearnos que se pueden utilizar mejor los recursos destinados a que las personas puedan hacer frente a su jubilación sin un problema de insuficiencia de rentas con un mejor diseño de los incentivos fiscales actuales.

El nuevo impuesto sobre la renta se configurará de forma que:

- Se primarán los planes de pensiones cuando las prestaciones se perciban en forma de renta.

El objetivo de aumentar el ahorro a largo plazo para acrecentar el capital de un contribuyente ya se contempla con el tratamiento fiscal favorable que se otorga a otros instrumentos como son, por ejemplo, los Fondos de Inversión.

- Se reajustarán los límites de las aportaciones para atenuar la tendencia a que los mayores beneficiados de la desgravación fiscal se concentre en los tramos más altos de renta, de tal forma que se favorezca, especialmente, a las rentas medias y bajas.

El objetivo de asegurar que las personas que se retiran del mercado laboral perciban una renta suficiente durante el resto de su vida es uno de los problemas prioritarios de las economías modernas. Por este motivo, los recursos que se dediquen a este fin, es esencial, que lo hagan de una forma más equitativa y eficiente, es decir, que respondan al objetivo perseguido.

VII.- DEPENDENCIA

Dentro del contexto de la protección social la dependencia se refiere a la necesidad de atención y cuidados que precisan las personas que no pueden hacer por sí mismas las actividades de la vida cotidiana.

A pesar del enorme esfuerzo realizado por la Administración en el campo del desarrollo de los servicios sociales, la fuerza de los múltiples factores desencadenantes del problema de la dependencia agravan esta situación.

Algunos de los desencadenantes de esta creciente necesidad son:

Entre los factores demográficos, es de destacar el importante incremento de la esperanza de vida y la disminución de la natalidad. En el caso de España la esperanza de vida se ha incrementado en 4 años y medio en las últimas dos décadas. Esta situación se agrava en nuestro país pues se espera además que se haga más numeroso el grupo de ancianos mayores de 80 años, grupo que presenta un marcado comportamiento diferencial en términos de coste.

Entre los factores sociales se debe destacar el cambio radical que ha sufrido la familia. Hoy la familia es de tipo nuclear y compuesta exclusivamente por los padres y los hijos menores no emancipados pasando las personas mayores a un segundo plano. Esta transformación de la familia se ha visto condicionada por la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral, el menor tamaño de las unidades familiares, la mayor movilidad laboral y el menor tamaño de la vivienda, factores todos ellos redundantes en una menor disponibilidad para atender al mayor.

En el contexto de la reforma del IRPF se analizarán las distintas posibilidades para hacer frente a este problema y entre otros los incentivos fiscales que se puedan establecer para el desarrollo de los seguros privados en este área.

VIII.- DEDUCCION POR VIVIENDA HABITUAL

La deducción por adquisición de vivienda habitual se introdujo en la regulación del Impuesto en la reforma fiscal de 1978, y bajo distintas formulaciones se ha mantenido hasta la actualidad.

Actualmente esta deducción opera en la cuota del impuesto y a porcentajes distintos según haya o no mediado en la adquisición financiación ajena. En el primero de los casos, 25% (los dos primeros años) o 20% (los restantes) hasta aproximadamente 4.500 euros de base de deducción, y 15% para el resto hasta alcanzar la base máxima anual de deducción de 9.015 euros. En caso de no haber financiación ajena en la adquisición se aplica el 15%. En la última declaración de IRPF, el disfrute de este beneficio fiscal alcanzó a más de 5,5 millones de declarantes, siendo la deducción media muy homogénea.

Por ello, en el nuevo IRPF se va a mantener el sistema de incentivos con algunas correcciones que no supondrán, en todo caso, la reducción del límite máximo de la base de la deducción que se mantendrá en su nivel actual de 9.015 euros.

IX.- CALENDARIO DE EJECUCIÓN DE LA REFORMA

El Anteproyecto de Ley de Reforma del IRPF se aprobará por Consejo de Ministros antes del 31 de diciembre de 2005. La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley se realizará a lo largo del ejercicio 2006, de manera que la Ley pueda entrar en vigor el 1 de enero de 2007.