

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL EN ESPAÑA: ANTECEDENTES Y DEBATE DE LAS TENDENCIAS ACTUALES DE REFORMA.

José Marcos Afonso Casado
Universidad de La Laguna

1. INTRODUCCION

El impuesto sobre la renta de las personas físicas constituye la figura más importante de los sistemas fiscales de las economías desarrolladas. Su protagonismo radica fundamentalmente en dos aspectos: en primer lugar, a través de este impuesto el sector público obtiene la mayor parte de los recursos necesarios para afrontar la financiación de las políticas de gasto público, en segundo lugar, genera importantes efectos económicos: distributivos, sobre la asignación de los recursos (elección trabajo-ocio, consumo-ahorro) y sobre la estabilización de los ciclos económicos.

Este trabajo parte del protagonismo del impuesto sobre la renta personal en el sistema fiscal español y analiza, por una parte, la evolución de este impuesto ofreciendo una visión general del mismo y, por otra, resume las principales cuestiones relacionadas con el debate de las tendencias actuales de reforma del IRPF.

2. ANTECEDENTES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FISICAS

El IRPF, tributo principal de la imposición directa, grava a los contribuyentes en función de un índice adecuado de bienestar: su renta. Tradicionalmente se han intentado establecer los rasgos esenciales de este concepto desde un punto de vista operativo fiscalmente, para ello se ha conectado con la idea de capacidad económica.

Tras la reforma tributaria de 1978 la imposición sobre la renta de las personas físicas ha sufrido numerosas reformas de las que

quizás cabría destacar la derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional (nº45/1989), que declaró inconstitucional la acumulación de rentas en el seno de la unidad familiar.

La valoración de los antecedentes legislativos se realizará ofreciendo una visión de determinados elementos del impuesto seleccionados a tal fin. Los cuadros que sirven de ilustración están elaborados con los datos publicados por la Secretaría de Estado de Hacienda.

La serie que recoge el cuadro nº1 no es homogénea ya que podemos distinguir una primera etapa desde 1982 hasta 1987 en la cual la tributación conjunta era el eje de imputación de las rentas, una segunda comprendida entre 1988-1991 de transición donde los miembros de una unidad familiar podrían optar por la declaración individual y el período a partir de 1992 donde el IRPF se configura como un tributo individual.

Por lo que respecta a la evolución del número de contribuyentes podemos destacar: su crecimiento en 1985 y 1986 por los esfuerzos de la administración en la gestión del impuesto y en 1988-1991 por la opción de la tributación individual. Sin embargo el crecimiento fue escaso debido a la modificación del límite de la obligación de declarar.

En relación a la evolución por modelos, hasta 1985 influye decisivamente en la distribución porcentual los límites de renta permitidos para utilizar la declaración simplificada. En los ejercicios posteriores se elimina el límite y la restricción está condicionada por las fuentes de renta. En 1986 el descenso de las declaraciones ordinarias se debe a la posibilidad de los empresarios acogidos al régimen de estimación objetiva singular simplificada de emplear la declaración simplificada.

Atendiendo a la distribución porcentual de declarantes por fuentes de renta (cuadro nº2) podemos destacar que: los declarantes que

obtienen rendimientos del trabajo personal predominan, los declarantes de actividades empresariales y agrícolas aumentan en el período 1982-1985 y comienzan a descender paulatinamente, el escaso peso de los declarantes de rendimientos de actividades profesionales y, por último, el aumento de los contribuyentes con otras fuentes de renta como capital mobiliario con retención.

Tras la Ley 18/1991 para analizar la evolución de la renta declarada podemos, en los ejercicios 1982-1991, referirnos al concepto base imponible y en los ejercicios 1992 y 1993 a la base liquidable (regular más irregular). Del cuadro nº3 se desprende que la base imponible entre 1982 y 1993 se ha multiplicado por 3,95. Además, a partir de 1990 experimenta un escaso crecimiento.

En relación a la cuantía media, en los dos últimos ejercicios se observa un bajo crecimiento debido a que el incremento en el número de contribuyentes que realizan declaraciones individuales procede de unidades familiares que declaraban en tributación conjunta, y no de nuevos declarantes.

La distribución porcentual de RN por fuentes de renta declaradas muestra que en el período objeto de estudio los RN del trabajo, del capital inmobiliario y de actividades profesionales disminuyen su participación en la renta total declarada frente al aumento de importancia relativa de los rendimientos de actividades empresariales y del capital mobiliario.

En el cuadro nº5 aparece la evolución de la CI y la CL. A partir de 1992 el importe de la CI se corresponde con la Cuota Integra Efectiva y el de la CL a la Cuota por Autoliquidación. Podemos resaltar la reducción de los tipos medio y efectivo y la caída de la CI en 1988 debido a la introducción de un tramo de 600.000 ptas. a tipo cero, la reducción de tramos y la fijación de tipos marginales en el 56% para BI superiores a 8.000.000 ptas. En el ejercicio 1992 (tras la Ley 18/1991) el tipo medio desciende debido al mayor número de declaraciones individuales y al menor gravamen

de la escala aplicable a las declaraciones conjuntas. Los tipos efectivos, indicadores significativos de la presión fiscal del impuesto, han variado de forma irregular en el período y entre 1982 y 1993 han crecido 3,92 puntos.

Por último, el sistema de retenciones vigente, las deducciones aplicables a la cuota y la tarifa del impuesto existentes cada año explican en gran medida la evolución de las variables contenidas en el cuadro nº6.

3. DEBATE DE LAS TENDENCIAS ACTUALES DE REFORMA

El debate de las modificaciones susceptibles de afectar al impuesto sobre la renta personal se ha centrado en la experiencia de los países de la OCDE, y de él vamos a destacar los siguientes apartados:

Unidad de imposición. La determinación de la unidad contribuyente es una de las cuestiones fundamentales en la configuración de un impuesto sobre la renta personal, y todavía sigue siendo una cuestión abierta al no existir una única postura. Aunque son muchos los argumentos relacionados con las ventajas e inconvenientes de las dos modalidades de tributación: individual o conjunta, se ha incidido en que la primera genera, sobre todo, problemas a la hora de distribuir ingresos y gastos comunes, frente al exceso de tributación que genera la acumulación de rentas en la tributación conjunta.

Base Imponible. Aunque la mayoría de los países de la OCDE todavía tienen bases imponibles diferentes, podemos destacar el interés común de impulsar una base imponible amplia con criterios homogéneos. Con ello se pretenden reducir las distorsiones derivadas de la fiscalidad y favorecer la mejora de la equidad del impuesto. Dicho impulso aspira a lograr, fundamentalmente, limitando las desgravaciones fiscales o modificando las existentes y revisando el concepto de rentas sujetas y exentas.

Estructuración del impuesto. Se distinguen dos sistemas de imposición: cedular (caracterizado por emplear diversas normas de cálculo de la base imponible y distintos tipos de gravamen para cada tipo de rendimiento) y sintético o global (donde existe un único gravamen con tarifa única o sobreimpuesto). En los sistemas fiscales de los países de la OCDE nos encontramos con un modelo que combina elementos de cada uno de ellos aunque sustentado en un impuesto global.

Ajuste del impuesto e inflación. No existe una opción consensuada para realizar un ajuste que corrija los efectos negativos de la inflación sobre el impuesto. Los desajustes se concretan en la denominada rémora fiscal o progresividad en frío (aumentos de la renta monetaria, sin modificarse la renta real, que provocan desplazamientos hacia tramos más altos de la tarifa) modificación de la base imponible, cuantía de los mínimos exentos, determinación de las ganancias de capital, etc. Los ajustes automáticos o discrecionales, para evitar esta situación, basados en mecanismos de indexación sistemática (aplicables a las escala de gravamen y/o a las desgravaciones fiscales) o en ajustes de la escala de gravamen, han perdido interés ante el aumento de control de la inflación en la OCDE.

IRPF y equidad. La implantación de un impuesto sobre la renta personal ha encontrado en la búsqueda del objetivo de equidad uno de sus mayores pilares. Las modificaciones recientes se encaminan hacia (OCDE, 1995, p.11): "ampliación de la base imponible, reducción de la progresividad de la escala de gravamen, revisión del régimen fiscal relativo a las rentas de diferentes orígenes, lucha contra la evasión y el fraude fiscal y mejora de la administración del impuesto, ajuste de las variaciones de imposición entre categorías de familias diferentes y que se sitúan a niveles de renta diferentes, sustitución de los créditos fiscales en las deducciones aplicables a la renta e introducción de un mínimo y/o un máximo de sujeción al impuesto para los grupos de

rentas más altas".

Centrándonos en los conceptos de equidad horizontal y vertical, desde la primera óptica habría que profundizar en el estudio de un conjunto apropiado de exenciones, bonificaciones, deducciones y gastos fiscales, evitar el trato diferenciado de rentas según su procedencia y resolver la acumulación o no de rentas acompañada de tipos marginales crecientes. Para mejorar la equidad vertical se tendría que incidir en la definición de la base imponible, la predisposición y oportunidad de evasión fiscal y evitar los efectos distorsionadores debidos a la inflación.

IRPF y eficiencia. En el debate de la reforma fiscal del impuesto sobre la renta personal en el seno de la OCDE se ha observado, en los últimos años, una fuerte tendencia a poner énfasis sobre los efectos sobre el ahorro y sobre los incentivos al trabajo. Aunque la evidencia haya generado dudas en cuanto a la magnitud de dichos efectos, existe un amplio consenso en afirmar que desde el IRPF hay que evitar los efectos negativos sobre la oferta de trabajo y favorecer el ahorro. Para ello, y desde la visión de la teoría neoclásica se propugna la reducción de los tipos marginales impositivos.

BIBLIOGRAFIA

ALBI IBAÑEZ, E. (1989): España y las corrientes reformadoras de la fiscalidad. Papeles de Economía Española, nº41, pp. 54- 77.

ALBI IBAÑEZ, E. (1990): La reforma fiscal, en ALBI, E. (dir): La hacienda pública en la democracia, Ariel, Barcelona.

BRIONES, J., ESTRADA, A., y HERNANDO, I. (1993): Evaluación de los efectos de reformas en la imposición directa. Banco de España, Servicio de Estudios, Documento de Trabajo 9306.

GONZALEZ PARAMO, J.M. (1991): La tarifa del IRPF: alternativas de

reforma. Hacienda Pública Española, Monografía (2).

MARTIN MORENO, A. (1990): El impuesto sobre la renta personal: teoría y propuestas reformadoras. Hacienda Pública Española, nº115 (2), pp. 191-207.

OCDE(1995): La Fiscalidad de los países de la OCDE. Mundi-Prensa libros, s.a.

RODRIGUEZ ONDARZA, J.A. y RUBIO GUERRERO, J.J. (1989): La Reforma de la imposición personal desde la teoría de la Hacienda Pública. Estado actual de la investigación. Documento de trabajo 8729, Instituto de Estudios Fiscales.

SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA (Varios años): Memoria de la Administración Tributaria.

SECRETARIA DE ESTADO DE HACIENDA (1995): Recaudación y Estadísticas de la Reforma Tributaria (1984-1994)

VERA PRIEGO, J.M. (1991): Evolución del IRPF en el período 1981-1989. Hacienda Pública Española, (2), pp. 59-74

ZUBIRI, I. (1991): La fiscalidad española ante el Mercado Unico. Papeles de Economía Española, nº48.

CUADRO N°1. EVOLUCION DEL NUMERO DE DECLARANTES POR MODELOS

	Declarantes	Variación %	Simplificadas %	Ordinarias %
1982	6.274.068	4,19	75,04	24,96
1983	6.414.466	2,24	71,55	28,45
1984	6.574.692	2,50	58,99	41,01
1985	7.096.647	7,94	75,38	24,62
1986	7.895.805	11,26	81,50	18,50
1987	8.027.658	1,67	80,36	19,64
1988	8.953.866	11,54	79,62	20,38
1989	9.843.817	9,94	80,44	19,56
1990	10.975.073	11,49	80,31	19,69
1991	11.583.933	5,55	80,27	19,73
1992	12.341.301	6,54	76,05	23,96
1993	12.794.110	3,67	83,30	16,70

CUADRO N°2. DISTRIBUCION PORCENTUAL DE DECLARANTES POR FUENTES DE RENTA

	1982	1985	1988	1991	1993
Trabajo	90,38	83,69	79,34	80,03	81,37
C. Inmobiliario	61,56	62,98	64,59	62,57	71,56
C. Mob. con retención	59,76	61,37	66,93	72,65	78,67
C. Mob. sin retención	-	-	3,55	6,73	5,72
Act. Empresarial	11,48	13,20	15,07	13,65	18,83*
Act. Agrícola	1,39	5,59	8,57	7,59	-
Act. profesional	4,95	3,81	3,44	3,44	3,36

* Incluye actividades agrícolas

CUADRO N°3. EVOLUCION DE LA BASE IMPONIBLE Y BASE LIQUIDABLE.

	Cuantía Total (Mill. ptas.)	Variación Interanual	Cuantía Media (Pesetas)	Variación Interanual
1982	6.746.535	10,72	1.075.374	6,27
1983	7.652.979	13,25	1.193.053	10,94
1984	8.480.628	11,08	1.295.889	8,62
1985	9.892.610	16,65	1.396.965	7,80
1986	11.857.665	19,86	1.501.767	7,50
1987	13.250.688	11,75	1.650.629	9,91
1988	14.989.281	13,12	1.674.057	1,42
1989	17.634.938	17,65	1.791.473	7,01
1990	21.171.973	20,06	1.929.473	7,68
1991	23.697.986	11,93	2.050.286	6,28
1992	25.400.873	7,19	2.058.201	0,39
1993	26.666.121	4,98	2.084.250	1,27

CUADRO N°4. DISTRIBUCION PORCENTUAL DE RENDIMIENTOS NETOS POR FUENTES DE RENTA

	1982	1985	1988	1991	1993
Trabajo	82,31	78,85	75,16	76,52	81,37
C. Inmobiliario	1,92	1,62	1,14	0,91	1,05
C. Mobiliario.	6,89	6,58	6,84	9,24	8,59
Act. Empresarial	5,79	8,72	10,50	8,52	9,92
Act. profesional	3,78	3,29	3,59	3,54	3,36

CUADRO N°5. EVOLUCION DE LA C. INTEGRAL, C. LIQUIDA, T. MEDIO Y T. EFECTIVO.

	Cuota Integral	Tipo medio	Cuota Líquida	Tipo efectivo
1982	1.328.452	19,73%	811.995	12,01%
1983	1.598.623	20,94%	1.012.162	13,17%
1984	1.846.460	21,77%	1.245.369	14,68%
1985	2.014.133	20,36%	1.332.611	13,47%
1986	2.556.914	21,56%	1.741.801	14,69%
1987	2.898.528	21,88%	2.053.369	15,50%
1988	2.858.406	19,06%	2.106.691	14,05%
1989	3.478.192	19,72%	2.650.583	15,03%
1990	4.277.893	20,21%	3.324.571	15,70%
1991	4.797.900	20,20%	3.762.647	15,88%
1992	4.800.228	18,89%	3.975.859	15,65%
1993	5.108.994	19,16%	4.247.159	15,93%

CUADRO N°6. DECLARACIONES CON DERECHO A DEVOLUCION, POSITIVAS Y C. DIFERENCIAL

	1985	1988	1991	1993
Declar con d'a ded	3.977.970	6.335.057	8.541.521	9.053.655
Cuantía(mill ptas)	132.711	340.261	651.203	844.405
Devol media(ptas)	33.361	53.710	76.240	93.267
Declarac positivas	2.920.356	2.472.156	2.916.095	3.648.778
Cuantía(mill ptas)	311.333	429.857	602.447	679.072
Ing medio(ptas)	106.608	173.879	206.594	186.109
Declar con c difer	6.898.326	8.807.330	11.457.616	12.702.433
C dif(mill ptas)	178.622	89.596	48.756	165.333
C Dif media(ptas)	25.894	10.173	4.255	13.016