



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Universidad CEU-San Pablo
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 de la M.T.R.L.P.I. (Modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 7 julio del 2006)

Doctrina

Científica

Medidas que afectan a las rentas del trabajo en la reforma del IRPF

9

Por Juan Ignacio Gorospe Oviedo (*)

SUMARIO: 1. LOS BENEFICIADOS POR LA REFORMA.-2. LOS OBJETIVOS DE LA LEY EN LAS RENTAS DEL TRABAJO.-3. EL HECHO IMPONIBLE.-3.1. Elemento objetivo: calificación de rentas.-3.2. Elemento subjetivo: el problema de la individualización del rendimiento.-3.3. Elemento espacial.-4. CUANTIFICACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS.-4.1. Incremento de la reducción en las rentas irregulares.-4.2. Rentas en especie.-4.3. Gastos deducibles.-4.4. Reducción de los rendimientos netos del trabajo.-5. MÍNIMO PERSONAL Y FAMILIAR.-6. REDUCCIONES DE LA BASE IMPONIBLE.-6.1. Su complicada enumeración.-6.2. Aplicación y límites: reducción de la parte especial de la base imponible.-6.3. Reducción por rentas del trabajo.-6.4. Otras reducciones: los planes de previsión asegurados.-7. TARIFA DEL IMPUESTO.-8. REDUCCIÓN PARA LAS MADRES TRABAJADORAS.-9. LA PROBLEMÁTICA REGULACIÓN DE LA TRIBUTACIÓN CONJUNTA.-10. LOS PAGOS A CUENTA EN LOS CAMBIOS DE RESIDENCIA Y EN DETERMINADOS RENDIMIENTOS DEL TRABAJO.-11. GESTIÓN DEL IMPUESTO: LA OBLIGACIÓN DE DECLARAR.-12. CONCLUSIONES.

1. Los beneficiados por la reforma

Según la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma parcial del IRPF y por la que se modifican las Leyes de los JS y sobre la Renta de No Residentes (BOCG de 5 junio 2002, serie A, núm. 96-1), los objetivos de la reforma son «el crecimiento económico con creación de empleo y la estabilidad». Se pretende, para ello, incentivar determinados comportamientos, fomentando «el ahorro, la inversión y el empleo», atendiendo «en mayor medida las necesidades de las familias y de los discapacitados» y enfrentándose «a los nuevos retos que plantean el envejecimiento de la población y la baja natalidad».

También la Ley 40/1998 (RCL 1998, 2866) nació con la pretensión de ser un instrumento eficaz para la creación de empleo y el fomento del ahorro y del crecimiento económico, por exigencias del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Empleo en la Unión Económica y Monetaria, pero en esta ocasión se incide también en la mejora del tratamiento de la familia, los discapacitados y los sistemas de previsión y de ahorro a largo -y no tan largo- plazo.

La nueva reforma del IRPF pretende que nadie

(*) Profesor adjunto de Derecho Financiero y Tributario de la USP-CEU.

salga perjudicado, pero los beneficios varían ostensiblemente de unas categorías de renta a otras y en razón de su cuantía y de las cargas económicas de cada contribuyente. Según se deduce del Proyecto de Ley la mayor rebaja la obtienen, de un lado, las rentas bajas; de otro, un grupo de contribuyentes en el que cabría incluir a las familias con niños pequeños, las personas de mayor edad y los discapacitados; y, por último, el ahorro.

Comenzando por el primer grupo, mientras que la reducción media del impuesto es del 13%, la reducción para las rentas inferiores a 12.020 € está en torno al 40%, considerando el incremento del mínimo personal y familiar, la reducción del tipo mínimo y el aumento de la reducción por rendimientos del trabajo, que ha sido mayor para las rentas bajas.

En cuanto a las familias, al tiempo que se incrementan los mínimos personal y familiar atendiendo al gasto actual, la reducción pasa de 300 a 1.200 euros por el cuidado de cada hijo menor de 3 años, y las madres trabajadoras con hijos de esta misma edad podrán percibir pagas mensuales entregadas por la Agencia Tributaria por un importe de 100 euros, es decir, 1.200 euros al año, o bien deducir esta cantidad de la cuota. También se incrementan las reducciones para los mayores de 65 años y se establece una nueva reducción para los mayores de 75. Otro tanto ocurre con los discapacitados, incrementándose las reducciones correspondientes a las rentas del trabajo y al mínimo personal y familiar –todas ellas se trasladan a la base liquidable– y creándose una reducción adicional para sus gastos de asistencia.

En fin, por lo que se refiere al ahorro, las plusvalías con más de un año de antigüedad pasan a tributar al 15%, se elimina la retención en el traspaso de activos de un fondo de inversión a otro –no para todos los productos de ahorro como recomendó la Comisión de expertos–, y se establece una nueva fórmula de previsión social al tiempo que aumenta la desgravación para estos empleos de renta.

Además de estas orientaciones en las rentas del trabajo, la reforma se marca como objetivo la simplicidad para la mejor comprensión por el contribuyente y la mayor eficiencia administrativa.

Como se verá a lo largo de este artículo, los aspectos citados afectan a los rendimientos del trabajo, que ven mejorado su tratamiento. La relevancia que tiene la modificación en los rendimientos del trabajo afecta en mucha mayor medida que cualquier otra variación de la Ley porque son estos rendimientos los que suponen la mayor contribución a las arcas del Estado. La Memoria de la Administración Tribu-

taria de 1999 señala que «el trabajo es el elemento de mayor peso en todos los escalones de renta positiva. Presentó una línea creciente en los primeros niveles hasta el intervalo 3-3,8 millones de pesetas, en el cual alcanzó el máximo, con una concentración del 86%. De entre las declaraciones con base imponible positiva, la participación más baja de los rendimientos del trabajo se situó en el intervalo de más de 30 millones de pesetas, con el 31,1% (32,5% en 1997). En este último intervalo, las fuentes de renta que seguían en importancia al trabajo eran las imputadas en régimen de transparencia fiscal, con el 22,9% y las derivadas de actividades profesionales, con el 21,9%»¹. La supresión en el Proyecto de Ley de la transparencia fiscal de profesionales, artistas y deportistas puede suponer un beneficio para las rentas más altas. Pero lo que llama la atención es que la participación de las rentas empresariales en la base imponible total sea del 7,8%, y la de las actividades profesionales del 1,2%. Ello pone de manifiesto que la contribución al sostenimiento de los gastos públicos no es en modo alguno equitativo, sustentándose fundamentalmente en los rendimientos del trabajo. Ante una situación similar en Alemania, donde en 1997 el 88,64% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta procedía de las retenciones por rendimientos del trabajo, Tipke señaló que la base imponible de este impuesto «lesiona burdamente el principio de igualdad de gravamen entre los componentes de la renta», y creo que puede trasladarse al sistema tributario español su afirmación de que «la cuantía de la tributación de los salarios en relación a otras rentas es socialmente injusta y económicamente inadecuada»². Aunque la reforma queda lejos de solucionar este problema, al menos suaviza la tributación de estos rendimientos³.

El análisis del Proyecto de Ley se inicia con los objetivos perseguidos en la modificación de la fiscalidad del trabajo. A partir de ahí, se estudian los diversos aspectos del tributo que inciden en las rentas del trabajo, mencionando también el mínimo vital y la tarifa, que implican una menor cuota de retención por estas rentas, así como algunos aspectos de la gestión con incidencia en estos rendimientos.

2. Los objetivos de la Ley en las rentas del trabajo

El Ministerio de Hacienda ha señalado que la reforma impulsa el empleo al aportar 0,5 puntos al crecimiento del PIB, lo que generará 65.000 empleos, muchos de los cuales serán segundos perceptores de rentas en la familia y mayores que quieran continuar en activo. El aumento del empleo tiene como consecuencia reducir los gastos sociales, aumentar las co-

1. Pg. 102 de la Memoria. La reciente Memoria de la AEAT de 2001 pone también de manifiesto la enorme distancia entre la recaudación por retenciones en las rentas del trabajo que asciende a 35.780,05 millones de euros, y el resto de partidas: arrendamientos 883,49 millones de retenciones de capital 2.592,17 millones y pagos fraccionados 2.465,35 millones (pg. 18).

2. Cfr. *Moral tributaria del Estado y de los contribuyentes* (trad. Herrera Molina, P. M.), Marcial Pons. Madrid, 2002, pgs. 39 y 40.

3. La desigualdad se acrecienta por el diferente trato fiscal de las rentas del trabajo con respecto a las del capital en la enajenación de acciones o reembolso de fondos de inversión transcurrido un año desde su adquisición. En el primer caso se aplican unos tipos que van del 15 al 45 por 100, según los ingresos, en el segundo un tipo único del 15 por 100.

tizaciones a la Seguridad Social y aumentar la renta disponible de los trabajadores, que podrán destinar al consumo, el ahorro o la inversión. Como puede observarse, tiene un efecto multiplicador. Además, la creación de empleo permite costear los regímenes de pensiones y lograr el equilibrio financiero necesario en un sistema de reparto.

Siendo esto evidente, considero que en la modificación planteada en los rendimientos del trabajo se aprecia una triple finalidad, pues no se trata sólo de crear empleo, sino también de compensar la menor capacidad de estos rendimientos y de fomentar el ahorro previsional a largo plazo. Ello al margen de alguna variación específica que pretende reforzar la vinculación personal del trabajador con los objetivos de la empresa.

La creación de empleo se concreta en cuatro medidas que consisten en reducir la «brecha fiscal» (la diferencia existente entre el coste del trabajo para el empleador y el salario efectivamente percibido por el asalariado, fundamentalmente por las cotizaciones a la Seguridad Social pero también por el IRPF), facilitar la movilidad laboral, fomentar la continuidad en el puesto de trabajo de los jubilados e incentivar el mantenimiento de la actividad de las madres trabajadoras. Vamos a detenernos en estos puntos antes de continuar con el resto de objetivos perseguidos por el Proyecto de Ley.

Comenzando por la llamada «brecha fiscal», los posibles efectos favorables sobre el empleo que tendría una reducción de los impuestos sobre el trabajo fueron abordados en 1993 por la Comisión de las Comunidades Europeas⁴ y en 1994 por la OCDE⁵. El Informe de la OCDE propone, en concreto, «reducir los descuentos directos (cotizaciones a la seguridad social e impuestos sobre la renta) que gravan los salarios bajos, lo cual tendría como efecto modificar la estructura de la demanda de mano de obra en favor de los trabajadores peor remunerados, protegiendo a la vez sus ingresos», establecer tipos de imposición media sobre esos salarios relativamente suaves, y conceder «subvenciones a los trabajadores que ocupen puestos de trabajo mal pagados»⁶.

En un estudio elaborado por DOMÉNECH, FERNÁNDEZ y TAGUAS sobre la fiscalidad del trabajo en la OCDE se afirma que «a corto y a medio plazo, la fiscalidad sobre el trabajo puede tener efectos relativamente importantes sobre el desempleo», que pueden ser más o menos duraderos en función de la rigidez del mercado de trabajo, pero que a muy largo plazo «la fiscalidad

sobre el trabajo no ha podido afectar considerablemente a la tasa de desempleo si se tiene en cuenta que, en las economías occidentales, la fiscalidad presenta una clara tendencia temporal mientras que la tasa de desempleo tiene un comportamiento más estacionario»⁷. Dicho análisis se muestra relativamente escéptico sobre las bondades de la reducción de la cuña fiscal, al advertir que entre 1965 y 1973 los países de la UE registraron importantes incrementos en la misma sin que se viera afectada la tasa de desempleo, después hubo una etapa intermedia con la crisis del petróleo caracterizada por el aumento del desempleo, mientras que en los últimos años la reducción del desempleo se compatibilizó con incrementos de la cuña fiscal, si bien en España el aumento de la fiscalidad sobre el trabajo tuvo importantes efectos sobre el desempleo en el período 1965-1990⁸.

Evidentemente, como observan los citados autores, hay que considerar también la eficiencia del sector público en la gestión del gasto⁹, pero «a priori» una reducción de la brecha fiscal constituye un incentivo al trabajo que debería reducir el desempleo si se acompaña de otras medidas en el marco laboral.

Lógicamente, dada la restricción presupuestaria provocada por los objetivos comunes de la convergencia y la estabilidad, será preciso allegar los recursos por otras vías, lo que plantea la necesidad de aumentar la fiscalidad de otro tipo de bienes o factores productivos, a través de impuestos sobre el consumo o sobre los bienes energéticos, con un efecto desfavorable sobre la inflación, como ha ocurrido en España en los últimos meses tras la aprobación del Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos.

La reducción de la brecha fiscal se consigue a través del incremento del mínimo personal y familiar, el aumento en la cuantía de las reducciones vigentes, la creación de nuevas reducciones —algunas específicas sobre los rendimientos del trabajo— y la reducción de los tipos de gravamen. Todo ello supondrá una cuota líquida menor y una disminución de la cuota de retención por rentas del trabajo. A ello hay que añadir la deducción de incentivación para las madres trabajadoras que opera sobre la cuota diferencial. El Ministerio de Hacienda ha calculado la reducción media de la tributación en los rendimientos del trabajo en el 14%.

En lo referente a la movilidad laboral, se promueve con un impulso al alquiler (España se ha convertido en uno de los países con mayor número de segundas

4. Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 1993.
5. Estudio de la OCDE sobre el empleo: hechos, análisis, estrategias, OCDE. París, 1994. Las ediciones oficiales son la inglesa y la francesa: *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies* y *L'étude de l'OCDE sur l'emploi: faits, analyse, stratégies*.
6. Ver el Estudio de la OCDE sobre el empleo publicado por La Caixa, Colección Estudios e Informes, 1994, pgs. 93 y 100.
7. Ver DOMÉNECH, R., FERNÁNDEZ, R. M., y TAGUAS, D.: «La fiscalidad sobre el trabajo y el desempleo en la OCDE», en *Documentos de Trabajo de la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Hacienda*, 1997, pg. 4.
8. Ob. ult. cit., pg. 20.
9. Concluyen estos autores que «el papel de la fiscalidad sobre el funcionamiento del mercado de trabajo puede ser más complejo que como se ha considerado tradicionalmente, haciendo necesaria la incorporación del gasto público y, por lo tanto, la consideración de la eficiencia con la que actúa el sector público, en un marco de análisis más amplio en el que se discutan los determinantes de las tasas de desempleo», ob. ult. cit., pg. 30.

viviendas en propiedad, muchas de ellas sin alquilar), modificando los artículos 20 y 21 LIRPF. Primero, con una reducción del 15% de los rendimientos íntegros del capital inmobiliario obtenidos por el arrendamiento de viviendas. En segundo lugar, con un incremento del porcentaje de amortización del inmueble que da derecho a desgravar desde el 2% actual hasta el 3%. En tercer término, se sustituyen algunos gastos deducibles –formalización del contrato de arrendamiento, servicios de administración, vigilancia o portería, cantidades destinadas a servicios o suministros, gastos de reparación y conservación– por un porcentaje del 10% del rendimiento neto del capital inmobiliario en concepto de gastos de difícil justificación. Por último, la disposición adicional 24ª del Proyecto de Ley incorpora una nueva reducción fiscal a la que únicamente podrán acceder los contribuyentes que pongan en el mercado de alquiler viviendas que hasta ese momento habían permanecido desocupadas, aumentando la anterior reducción del 15% en otro 25%, con lo que el rendimiento íntegro por el alquiler de viviendas se reduciría en un 40%. Esta reducción podrá aplicarse durante un período máximo de 5 años. Un aspecto negativo del nuevo régimen es la limitación de gastos deducibles a la cuantía del rendimiento íntegro. Hasta ahora se limitaba sólo la deducción del gasto por intereses de capitales ajenos, si bien el límite del rendimiento íntegro operaba individualmente para cada bien o derecho, mientras que ahora es para el conjunto de rendimientos íntegros.

Se pretende que la mayor oferta de viviendas en alquiler reduzca los precios de mercado, lo que beneficiaría a aquellas personas que trasladan su residencia por motivos de trabajo mejorando el coste de oportunidad en la elección del nuevo trabajo.

También se fomenta la movilidad para el caso concreto de los desempleados a través de una reducción en la base imponible. Esta modificación podría tener como efecto indirecto aflorar rentas no declaradas, aunque entiendo que para ello habría sido mejor volver a instaurar la deducción por alquiler de la vivienda habitual.

Las otras dos medidas de estímulo al empleo consisten en *desgravaciones en base para prolongar la vida laboral* de trabajadores activos mayores de 65 años, y *deducciones en cuota para la continuidad o la vuelta al trabajo de las madres con hijos menores de tres años*.

El segundo objetivo de la reforma en los rendimientos del trabajo es *compensar la menor capacidad*

de generar renta que tiene el factor trabajo frente al factor capital, como se desprende del Informe para la Reforma del IRPF elaborado en el año 2002 por una Comisión de expertos, al tiempo que se mitiga la escasez de gastos deducibles que la Ley recoge para estos rendimientos. Destaca dicho Informe que «los rendimientos del trabajo tienen una menor capacidad de pago que las rentas fundadas en activos patrimoniales...», puesto que «los citados rendimientos desaparecerán con el trabajador, lo que no ocurre con los procedentes de los activos patrimoniales, que continuarán generándose incluso una vez desaparecido su titular»¹⁰.

La tercera finalidad, de *fomento del ahorro previsional*, surge como consecuencia de la estructura de los sistemas públicos de pensiones del entorno europeo, fundados en un sistema de reparto que exige una adecuada relación entre los jubilados y los trabajadores¹¹. Como pone de manifiesto un Informe del Comité de Protección Social de la Unión Europea, de junio de 2000, sobre la evolución futura de la protección social bajo el título *Pensiones seguras y viables*, la reducción del índice de natalidad unido al índice de crecimiento de la longevidad implica que la proporción entre las personas mayores de 65 años con el número de personas de entre 20 y 64 años pase de un promedio del 26,7% en el año 2000 a un 53,4% en el 2050, lo que supone que frente al actual ratio de un jubilado por cada cuatro trabajadores se pasaría a algo más de un jubilado por cada dos trabajadores. A ello hay que unir la llegada a la edad de jubilación del numeroso contingente nacido durante la explosión demográfica posterior a la Segunda Guerra Mundial, lo que supone que a partir del 2010 aumentará el envejecimiento demográfico a medida que dicha generación alcance la edad de jubilación¹². Estos tres factores –disminución de la natalidad, aumento de la esperanza de vida e incremento del número de ancianos provocado por el envejecimiento de la generación del boom demográfico– será tal que la elevación del coeficiente de dependencia de la tercera edad no podrá ser contrarrestada por ningún flujo migratorio realista¹³.

En el siguiente gráfico, extractado de unas proyecciones de base sobre los índices de dependencia de las personas de edad avanzada en los quince Estados miembros de la Unión Europea¹⁴ puede apreciarse la gravedad del problema, comparando la situación de España con otros países de nuestro entorno: Francia, Portugal y el Reino Unido.

10. Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 3 de abril de 2002, pg. 96.

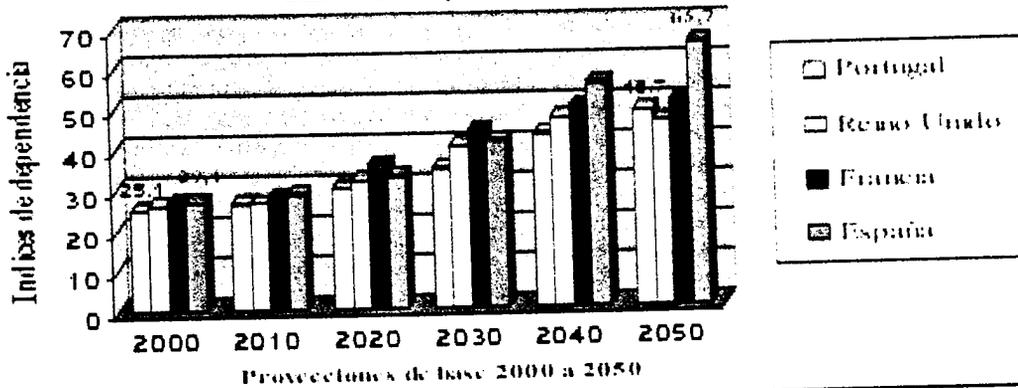
11. El Consejo Europeo de Estocolmo indicó que la evolución demográfica ejercerá una considerable presión sobre los sistemas de asistencia social, especialmente sobre los sistemas de pensiones, asistencia sanitaria y asistencia a los ancianos.

12. Pgs. 4 y 5 del Informe del Comité de Protección Social.

13. Idem, pg. 6.

14. Fuente: Eurostat.

Número de personas mayores de 65 años en relación con el número de personas de 20 a 64 años



Curiosa y lamentablemente, nuestro país ocuparía el segundo lugar en el índice de dependencia de personas de edad avanzada en el año 2050 dentro de la Unión Europea, ligeramente por detrás de Italia, con un del 55,7%, lo que levanta sombras inquietantes sobre la viabilidad de las pensiones en nuestro país, salvo que se acometa una reforma estructural en profundidad.

Debe considerarse también que si bien la fase de expansión económica protagonizada por la economía española ha mejorado la posición financiera del sistema de reparto, se trata de una mejoría temporal. En tal sentido, el Círculo de Empresarios ha observado que los mayores índices de filiación logrados estos años, si bien han aliviado los resultados anuales, se traducirán en mayores déficit en el futuro, cuando los nuevos afiliados se jubilen¹⁵.

El Consejo Europeo de 2002 en Barcelona, ante el envejecimiento de la población, insta a que «se acelere la reforma de los regímenes de pensiones, tanto para asegurar su sostenibilidad financiera como para que puedan seguir cumpliendo sus objetivos sociales; en este contexto, hace hincapié en la importancia del informe conjunto de la Comisión y el Consejo sobre las pensiones al Consejo Europeo de primavera de 2003, que se basará en los informes estratégicos nacionales que se presenten en septiembre de 2002», y promueve «la reforma del Reglamento (CEE) núm. 1408/71 (LCEur 1971, 78) sobre coordinación de los sistemas de seguridad social, para que el nuevo Reglamento pueda adoptarse antes de finales de 2003».

La esperanza de vida debería repartirse entre una prolongación del período de percepción de la pensión de jubilación y una prolongación de la vida activa. La elevación de los índices de empleo y una gestión sólida de las finanzas públicas permite evitar en parte eleccio-

nes espinosas entre tipos impositivos o de cotización más elevados y pensiones inferiores.

Estas recomendaciones han motivado una nueva reforma en los sistemas privados de previsión social con objeto de fomentar los sistemas alternativos a la Seguridad Social.

3. El hecho imponible

3.1. Elemento objetivo: calificación de rentas

Se crea una nueva clase de renta del trabajo: «las prestaciones percibidas por los beneficiarios de los planes de previsión asegurados» [art. 16.2 a) 6º]. Se fomenta la constitución de planes de previsión privados de tipo individual que, en el momento de la aportación permitirán deducir en la base del impuesto las cantidades ingresadas, y cuando se produzca la contingencia cubierta generarán un rendimiento dinerario del trabajo personal percibido de forma pasiva.

Se sigue, con ello, la propuesta de la Comisión del Informe para la Reforma de que a los seguros individuales de vida que cubran contingencias análogas y que cumplan unas condiciones de indisponibilidad similares a las existentes en los planes de pensiones individuales se les aplique el mismo tratamiento fiscal que a estos últimos¹⁶. Al tratarse de seguros individuales no se admiten las contribuciones empresariales ni, por tanto, constituirán renta en especie del trabajo.

Otra modificación, de escasa importancia, afecta al artículo 16.2 a) 4º donde se sustituye la referencia al artículo 46 por otra al artículo 48 pero con el mismo contenido.

En esta materia llama la atención lo disperso del régimen vigente, en el que las rentas pasivas por pensio-

15. *Una reforma integral del sistema de pensiones en España*. Madrid, junio, 2001, pg. 7. Este trabajo propone el paso de una cultura de dependencia del Estado y solidaridad forzada hacia otra de libertad individual, responsabilidad personal y cooperación voluntaria, respetando íntegramente las actuales pensiones y estableciendo una pensión mínima garantizada por el Estado para los trabajadores más pobres.

16. Pg. 66. Reiterando el criterio manifestado expresamente en el Informe de 1998, propone de nuevo que a los seguros colectivos se les aplique el mismo tratamiento fiscal que a los planes de pensiones de empleo, lo que exige de una modificación de su actual régimen financiero y el establecimiento de un régimen transitorio para los mismos (pg. 65).

nes pueden calificarse como rentas del trabajo o del capital mobiliario, o incluso tributar por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, con importantes diferencias también en su cuantificación. Por ejemplo, la LIRPF califica a los rendimientos procedentes de contratos de seguro de vida e invalidez como rendimientos del capital mobiliario, excepto cuando deban tributar como rendimientos del trabajo, por tratarse de prestaciones por jubilación o invalidez percibidas por beneficiarios de contratos de seguro colectivo que instrumenten los compromisos por pensiones asumidos por las empresas y constituyan sistemas alternativos a los planes de pensiones. Pero sólo tributan por IRPF si el beneficiario coincide con el contratante (o el asegurado en el seguro colectivo), pues en caso contrario iría por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Eso sí, con la salvedad de los planes de previsión asegurados que siempre tributan por el IRPF, según se deduce del artículo 48.3 a) del Proyecto de Ley. Otro caso: las prestaciones derivadas de mutualidades de previsión social son renta del trabajo si se pudieron deducir en al-

gún momento como gasto o reducción de la base imponible. De no ser así tributarán como rendimiento del capital mobiliario por la jubilación o invalidez, o por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones si se originan por el fallecimiento del mutualista. No obstante, en caso de disposición anticipada se calificarán como rendimiento del trabajo o del capital mobiliario, según se trate de mutualidades de trabajadores o de empresarios y profesionales, respectivamente.

Debería homogeneizarse el tratamiento de este tipo de rentas en beneficio de los principios de igualdad y de seguridad jurídica, tanto en la calificación como en la cuantificación, haciendo más sencillo el impuesto¹⁷. No hay más que leer la disposición adicional 16^a LIRPF -modificada en el Proyecto de Ley por el cambio de numeración del articulado- para comprender la complejidad del problema¹⁸.

A continuación se recoge un cuadro con la tributación de las prestaciones de sistemas de previsión social y seguros de vida que pone de manifiesto los inconvenientes apuntados.

TRIBUTACIÓN DE LAS PRESTACIONES POR SEGUROS Y SISTEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL

Pensiones y haberes pasivos de la Seguridad Social	Rendimiento del trabajo
Mutualidades de funcionarios y colegios de huérfanos	Rendimiento del trabajo
Planes de pensiones	Rendimiento del trabajo
Mutualidades de previsión social privadas	Si las aportaciones fueron deducibles en el IRPF: rendimiento del trabajo
	Si no fueron deducibles en el IRPF: •Fallecimiento: ISD •Jubilación o invalidez: rendimiento del trabajo
	Si se dispone anticipadamente de los derechos consolidados: •Mutualidades de trabajadores: rendimiento del trabajo •Mutualidades de empresarios y profesionales: rendimiento del capital mobiliario
Seguros colectivos	Si el beneficiario no coincide con el asegurado: ISD
	Si coinciden y se instrumentan los compromisos de pensiones de las empresas: rendimiento del trabajo
	Si coinciden y no se instrumentan los compromisos de pensiones de las empresas: rendimiento del capital mobiliario
Seguros individuales	Si el beneficiario no coincide con el contratante: ISD
	Si coinciden: rendimiento del capital mobiliario
	Planes de previsión asegurados: rendimiento del trabajo

17. Me vienen a la mente las palabras de FERREIRO cuando califica de «patético el espectáculo de nuestro legislador tributario; incapaz, como los niños pequeños y no escolarizados, de abstraer, de elaborar normas dotadas del nivel exigible de abstracción y generalidad, y capaz sólo, como los niños, de señalar y regular supuestos muy concretos en una alocada carrera hacia un casuismo y prolijidad normativa que sólo puede llevar a la más absoluta "ininteligibilidad" del sistema» provocando «discriminaciones que, al estar contenidas y ser queridas por la propia norma, constituyen, como enseña Kant, la más profunda y pura negación del Derecho». Cfr. FERREIRO LAPATZA, J. J.: *Ensayos sobre metodología y técnica jurídica en el Derecho financiero y tributario*, Marcial Pons. Madrid, 1998, pg. 160.

18. Bajo el título «Mutualidades de trabajadores por cuenta ajena», señala que «podrán reducir la base imponible, en los términos previstos en el art. 48 de esta Ley, las cantidades abonadas en virtud de contratos de seguro, concertados por mutualidades de previsión social por trabajadores por cuenta ajena como sistema complementario de pensiones, cuando previamente, durante al menos un año en los términos que se fijan reglamentariamente, estos mismos mutualistas hayan realizado aportaciones a estas mismas mutualidades, de acuerdo a lo previsto en la disposición transitoria quinta y la disposición adicional decimoquinta de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre (RCL 1995, 3046), de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados y siempre y cuando exista un acuerdo de los órganos correspondientes de la mutualidad que sólo permita cobrar las prestaciones cuando concurren las mismas contingencias previstas en el art. 8.6 de la Ley 8/1987, de 8 de junio (RCL 1987, 1381), de Regulación de Planes y Fondos de Pensiones».

Parafraseando a TIPKE: «Si "el Derecho justo es un Derecho sencillo" (P. KIRCHHOFF), entonces el Derecho tributario es ya injusto por el hecho de resultar excesivamente complicado»¹⁹.

3.2. Elemento subjetivo: el problema de la individualización del rendimiento

Uno de los aspectos más relevantes del Impuesto sobre la Renta se encuentra en la individualización de rentas, dada la estructura progresiva de la tarifa en las rentas del trabajo. En este punto no se produce ninguna modificación, y eso es lo criticable, ya que el IRPF grava la renta percibida por el contribuyente, esto es, al titular de la renta, no al de la fuente de la que ésta procede. Sin embargo, en la imputación de las rentas a los sujetos pasivos se atiende al titular de la fuente²⁰. Habría que aplicar el régimen civil, dividiendo entre dos las rentas del trabajo en el régimen económico-matrimonial de gananciales, de modo coherente con la estructura del impuesto y su finalidad de gravar la renta disponible, aunque la STC 214/1994, de 14 de julio, sancionara la constitucionalidad de esta medida en la Ley 18/1991 (RCL 1991, 1452, 2388)²¹. El perjuicio se acrecienta por el mantenimiento de una sola tarifa para la declaración conjunta y la individual y de los límites en cuanto a gastos y reducciones establecidos para esta última. Lamentablemente, los mismos condicionamientos presupuestarios que impidieron aplicar esta medida con las Leyes 18/1991 y 40/1998 se reproducen en el presente.

Por otro lado, se regula con más detalle el régimen opcional para personas físicas residentes en la Unión Europea (art. 33 LIRNR), dando pleno traslado en nuestra normativa a la Recomendación de la Comi-

sión de la Unión Europea, de 21 de diciembre de 1993, con el objeto de permitir que las personas físicas residentes en cualquier otro Estado de la Unión Europea, que obtengan la mayor parte de sus rentas en España, puedan beneficiarse de las ventajas fiscales aplicables a los contribuyentes residentes que tributan en España por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

3.3. Elemento espacial

Se mantiene el punto de conexión del contribuyente con el IRPF en la Comunidad Autónoma donde permanezca más días, en su defecto donde tenga su principal centro de intereses (se modifica el art. 59.1.2º LIRPF por la supresión de la transparencia fiscal de profesionales) y, finalmente, en la última residencia declarada en el IRPF. El problema está en la presunción absoluta establecida en el artículo 59.3 LIRPF de que no tendrá lugar el cambio de residencia si en dicho período la base imponible del contribuyente es superior en un 50 % a la del año anterior, si la tributación efectiva por el IRPF en la nueva Comunidad Autónoma es inferior a la que correspondería en la de procedencia y si vuelve a tener la residencia en esta última al año siguiente de darse estas circunstancias o dos años después. En tal caso el contribuyente, como debe cumplir sus obligaciones en el lugar de la nueva residencia, tendría que presentar una declaración complementaria con los intereses de demora devengados²².

En estos supuestos debería admitirse la prueba en contrario, transformándose en una presunción «iuris tantum».

19. Cfr. *Moral tributaria del Estado...*, ob. cit., pg. 119.

20. La STC 146/1994, de 12 de mayo (RTC 1994, 146), afirmó que la ley no perjudica a las familias en que sólo uno de sus miembros obtiene rendimientos del trabajo (se refería a la Ley 20/1989 [RCL 1989, 1700], reproducida en este punto por la Ley 40/1998 [RCL 1998, 2866]), por comparación con los rendimientos del capital en que las rentas de bienes comunes se atribuyen por mitades. Afirma el Tribunal que en las rentas del trabajo «la fuente está constituida por la prestación del trabajo personal, incluidos los conocimientos y capacidades del sujeto que lo presta, el cual participa en el tráfico jurídico y económico prestando su trabajo a cambio de una remuneración», y que «por su propia naturaleza, una fuente de renta de estas características no es susceptible de ser transferida a otro sujeto. Por todo ello, la renta debe ser imputada a quien realiza la actividad consistente en la prestación del trabajo». Añade que «el problema constitucional de la imputación de rentas no reside en comprobar si las normas tributarias concuerdan o no con la regulación que de las relaciones jurídicas subyacentes hagan las normas civiles, sino en decidir su conformidad con los principios constitucionales aplicables a la materia, al margen del grado de armonía que se consiga entre la ley civil y la tributaria que tampoco, por otro lado, puede ignorarse y dejarse de tomar en consideración de manera absoluta». Y concluye que «en el régimen de gananciales, las rentas del capital compartido por los cónyuges que optan por la tributación separada pueden, en aplicación del criterio de la titularidad, imputar por mitad las rentas del capital, lo cual supone una disminución de la deuda tributaria a satisfacer. El hecho de que esta posibilidad no pueda ser utilizada en relación con las rentas del trabajo, de condición estrictamente personal, no produce vulneración del principio de igualdad, pues ese diferente trato deriva de la distinta naturaleza de las fuentes productoras de ambos tipos de renta, que requieren un tratamiento tributario congruente con la peculiaridad que caracteriza a cada uno de ellos» (F. 5º). Como puede observarse, el Tribunal advierte que no pueden desconocerse totalmente las normas civiles, y también la STC 45/1989 (RTC 1989, 45) señaló que aunque «la legislación tributaria, en atención a su propia finalidad, no está obligada a acomodarse estrechamente a la legislación civil» sin embargo tampoco puede ignorarla (F. 6º). Podría admitirse un alejamiento de las mismas para evitar el fraude a la Hacienda Pública, pero en este caso, atendiendo al concepto fiscal de renta lo correcto sería imputar por mitades las rentas del trabajo en el régimen económico-matrimonial de gananciales.

21. Se alegaba, entre otros motivos, la desigualdad entre dos familias con los mismos ingresos por rendimientos por trabajo personal, cuando en una de ellas trabajan ambos cónyuges y en otra sólo uno. La Sentencia se remite al F. 5º B de la STC 146/1994 (RTC 1994, 146), cuando afirma que en el IRPF «el principio constitucional de igualdad sólo es referible a los individuos, y no a las unidades familiares». A mi juicio, la comparación sí es procedente pues se trata de dos situaciones en que con la misma capacidad económica difiere la tributación.

22. PÉREZ ROYO, I.: *Manual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Marcial Pons. Madrid, 1999, pg. 499.

4. Cuantificación de los rendimientos

Pueden diferenciarse cuatro apartados en el cálculo del rendimiento del trabajo que presentan modificaciones: las rentas irregulares, las rentas en especie, los gastos deducibles y la reducción lineal.

4.1. Incremento de la reducción en las rentas irregulares

En las rentas irregulares²³ la principal novedad se halla en la elevación de la reducción general del 30 al 40 por 100 que se justifica, en palabras de la Comisión para la Reforma del Impuesto, por la reducción tanto de los tipos marginales máximo y mínimo como de los tramos de la tarifa²⁴. Ello beneficia, por ejemplo, a las indemnizaciones por traslado con cambio de residencia del trabajador que excedan del gasto efectivo, a las cantidades percibidas por la modificación de las condiciones de trabajo o a las que se entreguen por resolución de mutuo acuerdo de la relación laboral. Hay que reiterar en este punto la crítica que se hizo a la anterior normativa por el establecimiento de un mismo porcentaje con independencia del período de generación, en contra del principio de igualdad, y por fijar el plazo en dos años cuando el impuesto es de devengo anual²⁵, además de la incoherencia que supone aplicar la reducción a los rendimientos negativos.

Tampoco parece correcto mantener el límite introducido a través de la Ley 55/1999 (RCL 1999, 3245 y RCL 2000, 606) para atajar unas conductas muy concretas, de manera que la reducción del 40 por 100 no podrá superar el importe que resulte de multiplicar el salario medio anual del conjunto de los declarantes en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas –que el art. 10.4 RIRPF en la redacción dada por el RD 594/2002, de 28 junio, fija en 17.900 euros– por el número de años de generación del rendimiento, tomándose cinco años en el caso de rendimientos obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo. Si la justificación de la reducción es compensar la progresividad de la tarifa parece lógico que ello incida en mayor medida sobre las rentas más altas, que son justamente las que se verán perjudicadas por un límite que tiene carácter general.

No obstante, dicho límite se suprime precisamente en el caso de los rendimientos del trabajo derivados del ejercicio de opciones de compra sobre acciones o participaciones por los trabajadores –hay que recordar que fueron las «stock options» del «caso telefónica» las que motivaron la regulación vigente– cuando se cumplan los siguientes requisitos (art. 44 bis):

1º Los derechos de opción de compra deberán ser intransmisibles, y no podrán ejercitarse hasta que hayan transcurrido, al menos, dos años desde su concesión.

2º Las acciones o participaciones adquiridas deberán mantenerse, al menos, durante tres años, a contar desde el ejercicio de la opción de compra.

3º La oferta de opciones de compra deberá realizarse en las mismas condiciones a todos los trabajadores de la empresa, grupo o subgrupo de empresas, y en proporción a su antigüedad en la empresa, en el grupo o en el subgrupo de empresa. Este requisito impedirá que se usen las desgravaciones en los planes de «stock options» destinados a retribuir a los altos directivos dada la habitual rotación de estos trabajadores.

4º Todas las opciones de compra que procedan de un mismo plan general de entrega de opciones de compra deberán ejercitarse en un mismo período impositivo. En este caso, el período de generación a tener en cuenta para la aplicación de la reducción del 40 por 100, será el que corresponda a las ejercitadas en primer lugar.

Las opciones sobre acciones tributan en el IRPF como renta del trabajo en el momento en que se ejercitan, por la diferencia entre el precio por el que se ejercita la opción y el que se fijó en el momento de la concesión. La enajenación posterior tributará como ganancia o pérdida patrimonial, restando del valor de enajenación el valor de la acción cuando se ejercitó la opción. La Comisión propuso que la variación patrimonial por la venta de las acciones o de la opción tributase como renta del trabajo cuando la entrega de las opciones no se incluyese en un plan general, pues la tributación como ganancia patrimonial al tipo mínimo de la escala «abriría una importante

23. Permanece la definición como «rendimientos que tengan un período de generación superior a dos años y que no se obtengan de forma periódica o recurrente, así como aquellos que se califiquen reglamentariamente como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo». La cautela relativa a la falta de periodicidad carece, a mi juicio, de sentido en cuanto que tal previsión no se contiene en las otras categorías de renta (del capital y de actividades económicas) y que la reducción compensa el mayor período de generación.

24. Con la actual tarifa la media del coeficiente mínimo de reducción es del 27 por 100, que redondeado a la decena porcentual más próxima, se convierte en el 30 por 100, mientras que con la nueva pasa al 37 por 100, convirtiéndose en el 40 por 100 tras el redondeo. Cfr. *Informe para la Reforma...*, ob. cit., pg. 124.

El coeficiente de reducción (k) resulta de la siguiente fórmula en la que «Tme» es el tipo medio y «Tmar» el tipo marginal: $k = (1 - Tme/Tmar) \times 100$.

25. La Comisión para la reforma del impuesto considera que «si el plazo para delimitar los rendimientos a largo plazo se acortase hasta el límite de un año, que es el que hoy se utiliza para las ganancias patrimoniales, resultaría que podría aplicarse un coeficiente reductor a un rendimiento que se hubiese generado en un año y un día mientras que no se tendría derecho a tal reducción si el período de generación del rendimiento fuese de hasta un año» (pg. 123). Siendo ello cierto, no lo es menos que lo propio sucede con las ganancias patrimoniales que, además, redujeron el plazo de dos a un año después de aprobarse la Ley 40/1998 (RCL 1998, 2866) (en el año 2000) y que bastaría con aplicar un porcentaje más reducido en esos casos para evitar la proliferación de rendimientos y de productos financieros de un año y un día.

vía para la tributación reducida de importantes rendimientos del trabajo», pero no se hizo caso a esa recomendación.

Otra cuestión es que el RIRPF (RCL 1999, 368, 610) en su artículo 10.3 dispone que la reducción (todavía del 30 por 100) sobre los rendimientos íntegros derivados de opciones de compra no se aplicará cuando se reconozca al trabajador la posibilidad de resultar beneficiario de la concesión de las opciones de compra con una periodicidad anual, lo que exige que la concesión se haga en años alternos. La reforma no prevé nada al respecto, pero el apartado 2 del artículo 44 bis señala que «reglamentariamente podrán desarrollarse los requisitos anteriores», por lo que habrá que esperar al desarrollo del texto legislativo. En todo caso, al ser una regla que afecta a la base del impuesto debería recogerse en la propia ley.

Continuando con las rentas irregulares, las rentas pasivas no ven modificada su tributación en términos generales, con la simple *inclusión de las prestaciones percibidas por los beneficiarios de los planes de previsión asegurados*. Así, se mantiene la reducción del 40 por 100 en las prestaciones en forma de capital percibidas de la Seguridad Social, mutualidades generales obligatorias de funcionarios y colegios de huérfanos, planes de pensiones, mutualidades de previsión social —que operen como sistemas alternativos a los planes de pensiones— y planes de previsión asegurados, siempre que transcurran más de dos años desde la primera aportación y con independencia del plazo en las prestaciones por invalidez.

Tampoco varía la reducción del 50 por 100 para las prestaciones en forma de capital derivadas de planes de pensiones, mutualidades de previsión social —que operen como sistemas alternativos a los planes de pensiones— y planes de previsión asegurados, percibidos por personas con un grado de minusvalía igual o superior al 65 por 100, o inferior si están incapacitadas judicialmente (Ley 55/1999, disp. adic. 12^a), siempre que hayan transcurrido más de dos años desde la primera aportación, que ahora pasa a regularse en el artículo 48 bis 2.

Sí se modifica, en cambio, el régimen de los contratos de seguro colectivo que instrumenten los compromisos por pensiones asumidos por las empresas y constitu-

yan sistemas alternativos a los planes de pensiones, cuando se imputen las aportaciones. El artículo 76 bis regula la cuantía de la reducción —ya sean rendimientos del trabajo o del capital mobiliario— distinguiendo dos supuestos según se imputen o no las aportaciones efectuadas por los empresarios a las personas a quienes se vinculen las prestaciones. Si no se imputan las aportaciones se mantiene la reducción del 40 por 100 para las prestaciones por invalidez o cuando correspondan a primas satisfechas con más de dos años de antelación a la fecha en que se perciban. En cambio, si se imputan las aportaciones de los empresarios, se aplica una reducción del 75 por 100 para las que correspondan a primas satisfechas con más de cinco años de antelación a la fecha en que se perciban —la Ley vigente contempla una reducción del 65 por 100—, y para las prestaciones por invalidez, en los términos y grados que reglamentariamente se determinen. El mismo porcentaje del 75 por 100 resultará de aplicación al rendimiento total derivado de prestaciones de estos contratos que se perciban en forma de capital, cuando hayan transcurrido más de ocho años desde el pago de la primera prima, siempre que las primas satisfechas a lo largo de la duración del contrato guarden una periodicidad y regularidad suficientes, en los términos que reglamentariamente se establezcan. Para las que correspondan a primas satisfechas con más de dos años de antelación a la fecha en que se perciban, y para las restantes prestaciones por invalidez se aplica una reducción del 40 por 100. El Proyecto prevé el establecimiento por vía reglamentaria de fórmulas simplificadas para la aplicación de las anteriores reducciones. Hay que recordar que en todos estos contratos de seguro colectivo las reducciones se aplicarán sobre la cuantía que exceda de las contribuciones imputadas fiscalmente y de las aportaciones directamente realizadas por el trabajador, que habrán tributado previamente.

El traslado de esta materia al artículo 76 pretende descargar de texto los artículos relativos a los rendimientos del trabajo y del capital mobiliario, pero la búsqueda resulta más compleja. Sería mejor recogerlo en las rentas del trabajo y hacer una remisión a ese precepto en los rendimientos del capital.

Los porcentajes de reducción en las rentas del trabajo percibidas en forma de capital quedan como siguen:

**PORCENTAJES REDUCTORES DE LAS RENTAS PASIVAS DEL TRABAJO
EN FORMA DE CAPITAL**

Seguridad Social, mutualidades generales obligatorias de funcionarios, planes de pensiones, mutualidades de previsión social, planes de previsión asegurados y contratos de seguro colectivo sin imputación	Primas con más de dos años o invalidez: 40%
Contratos de seguro colectivo con imputación	Primas con más de dos años o invalidez: 40% Invalidez grave, primas con más de cinco años o primera prima más de ocho años: 75%
Planes de pensiones, mutualidades de previsión social y planes de previsión asegurados percibidos por personas con minusvalía igual o superior al 65% o incapacitados judicialmente	Primas con más de dos años: 50%

Un Informe de la OCDE del año 2000 señaló que, a pesar de que la reforma del IRPF de 1998 redujo las distorsiones fiscales que afectaban a los activos financieros, la inversión en fondos de pensiones y en contratos de seguros de vida continuaba beneficiándose de un trato fiscal claramente preferente. Dicho Informe considera razonable proteger el ahorro para el retiro como un complemento a la reforma del sistema de pensiones pero añade que resultan menos justificables los privilegios fiscales garantizados para los seguros de vida²⁶.

A mi juicio, de haberse suprimido algún privilegio, debería haber sido el que favorece a los contratos de seguro con reducciones que alcanzan el 75 por 100, pues como dice la OCDE resultaba razonable la reducción incrementada en los sistemas de pensiones. Evidentemente, el sistema gana en simplicidad pero se abunda en la injusticia que supone tratar de igual manera situaciones desiguales. Una buena opción habría sido la propuesta por la Comisión de expertos consistente en aplicar como regla general el 40 por 100 y para todos los rendimientos de más de cinco años el 70 por 100 (o ligeramente inferior), junto a un régimen transitorio que mantuviera los privilegios actuales para los seguros de vida contratados con anterioridad a la nueva ley²⁷. Con ello no se perdería en simplicidad y se ganaría en justicia tributaria.

4.2. Rentas en especie

Dentro de las *rentas en especie* se establecen dos medidas cuya pretensión es la mayor vinculación de los trabajadores con los objetivos de la empresa. De un lado, se eleva el límite de la exención en la entrega de acciones o participaciones de la propia empresa. De otro, se suprime el límite de reducción de los rendimientos irregulares en las «stock options», en los términos ya mencionados.

Por lo que se refiere al primer punto, el artículo 43.2 a) de la LIRPF establece en su nueva versión

que no tendrá la consideración de rendimientos del trabajo en especie «la entrega a los trabajadores en activo, de forma gratuita o por precio inferior al normal de mercado, de acciones o participaciones de la propia empresa o de otras empresas del grupo de sociedades, en la parte que no exceda, para el conjunto de las entregadas a cada trabajador, de 12.000 euros anuales, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan». Ello implica un considerable aumento sobre las cantidades vigentes -3.005,06 euros anuales o 6.010,12 euros en los últimos cinco años- y la supresión del límite quinquenal fijado por la norma legal.

Y en cuanto a las «stock options», las modificaciones apuntadas suponen que la entrega a los trabajadores de opciones sobre acciones o participaciones de la empresa tiene tres mejoras: exención en los primeros 12.000 euros, aumento de la reducción del 30 al 40 por 100 y supresión del límite de la reducción cumpliéndose los requisitos legales.

Terminando con las rentas en especie, la disposición final segunda del Proyecto de Ley incrementa el límite financiero del conjunto de las contribuciones empresariales realizadas por los promotores de planes de pensiones de empleo a favor de sus empleados e imputadas a los mismos, alcanzando los 8.000 euros anuales (ahora son 7.212 euros). Para los partícipes mayores de 52 años el límite se incrementa en 1.250 euros adicionales por cada año de edad que excedan de 52, fijándose en 24.250 euros para los partícipes de 65 años o más. Este mismo límite se aplicará en las aportaciones anuales para los discapacitados con minusvalía igual o superior al 65 por 100.

4.3. Gastos deducibles

El apartado de *gastos deducibles* pasa al artículo 18 y disminuye ligeramente -por el redondeo- el límite en la deducción de los gastos de defensa jurídica derivados directamente de litigios suscitados en la re-

26. Capítulo «Opciones de reforma en el sistema tributario español». Ver *Informe para la reforma...*, ob. cit., pg. 122.

27. Pgs. 129 y 130. En este sentido, se ha dicho que «los porcentajes reductores crecientes deberían aplicarse a todos los rendimientos irregulares, pues resulta claramente inconstitucional establecer un incentivo para los seguros mediante la técnica de tratar injustamente todos los demás rendimientos irregulares». Ver VILLAR ESCURRA, GOROSPE OVIEDO, PÉREZ DE AYALA, CHIC DE LA CÁMARA y HERRERA MOLINA: «Las rentas irregulares en el nuevo IRPF», *EF*, núm. 202, 2000, pgs. 39 y 40.

lación del contribuyente con la persona de la que percibe los rendimientos, que queda en 300 euros anuales²⁸. Lo razonable habría sido aumentarlo en función de la inflación producida desde 1999, fecha de entrada en vigor de la Ley. La limitación de gastos deducibles se justifica por la necesidad de evitar costes de cumplimiento por el contribuyente y de control del impuesto por la Administración. De todos modos, debería permitirse una deducción mayor en concepto de gasto por cursos, conferencias y derechos de autor calificados como renta del trabajo, evitando el agravio comparativo que en algunos casos plantea por su calificación como rendimientos de actividades económicas, tal vez introduciendo un porcentaje como gasto deducible por estas rentas²⁹.

4.4. Reducción de los rendimientos netos del trabajo

La *reducción lineal* que operaba sobre el rendimiento neto se transforma en reducción de la base imponible, trasladándose al nuevo artículo 46 bis LIRPF, por lo que la analizaremos en el apartado de las reducciones de la base.

5. Mínimo personal y familiar

El mínimo personal y familiar afecta al cálculo de la cuota de retención en las rentas del trabajo. La *reforma limita este concepto al mínimo personal* -con independencia de la edad-, que queda en 3.400 euros anuales (ahora son 3.305,57 euros), y al *mínimo por hijos* -léase descendientes- que se incrementa hasta el cuarto hijo: 1.400 euros el primero, 1.500 el segundo, 2.200 el tercero y 2.400 el cuarto y siguientes. Actualmente el incremento se produce del segundo hijo (1.202,02 euros) al tercero y siguientes (1.803,04 euros cada uno).

De otra parte, *se echa en falta la previsión de una actualización en los importes y la supresión del límite que impide aplicarlo cuando quien genere derecho al mismo presente la declaración o la comunicación de solicitud de devolución*.

El resto de circunstancias que en la regulación vigente incrementan el mínimo se convierten en reducciones de la base imponible, con la salvedad de la desgravación adicional por hijos menores de 16 años (que respondía a los gastos de material escolar, por cursar la Enseñanza Secundaria Obligatoria), que se suprime.

6. Reducciones de la base imponible

6.1. Su complicada enumeración

Se incrementa considerablemente el número de reducciones en la base imponible, en parte porque se

incluyen aquí, de un lado, las reducciones lineales por rendimientos del trabajo, y de otro, las circunstancias de edad superior a 65 años, hijos menores y minusvalía, que aumentaban el mínimo vital.

Se crean, también, nuevas reducciones: por prolongación de la actividad laboral, por movilidad geográfica, por edad superior a 75 años y por gastos de asistencia de discapacitados.

Se mantienen, en fin, las tradicionales reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, pensiones compensatorias entre cónyuges y anualidades por alimentos.

Podemos agrupar las reducciones en las siguientes clases:

1. Rendimientos del trabajo: general, prolongación de la actividad laboral, movilidad geográfica y trabajadores activos discapacitados.
2. Circunstancias personales y familiares: descendientes menores de tres años, edad superior a 65 años del contribuyente o ascendientes, asistencia por edad superior a 75 años del contribuyente o ascendientes, discapacidad del contribuyente, ascendientes o descendientes y gastos de asistencia por la discapacidad del contribuyente, ascendientes o descendientes.
3. Aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social.
4. Pensiones compensatorias entre cónyuges y anualidades por alimentos.

Según la Exposición de Motivos, se modifican la cuantificación de la renta disponible, es decir, la base imponible, y la base liquidable «con el objeto de simplificar la aplicación del Impuesto y hacer más visible la percepción de la política tributaria dirigida a atender determinadas situaciones y al logro de objetivos concretos».

Realmente ese parece el propósito: que los contribuyentes tomen conciencia del apoyo que la política fiscal ofrece al trabajo, la familia y las pensiones. Pero ¿no sería más correcto dejar determinadas medidas de carácter social para otros Ministerios? ¿No es más lógico incluir, en todo caso, las medidas de fomento al empleo dentro de la cuota? ¿Acaso no era más sencilla la anterior regulación en cuanto a la determinación del mínimo vital, donde un solo artículo recogía todas las cantidades que determinaban la renta disponible? Ahora las reducciones se contienen en una sucesión de artículos que se repiten, tripiten y cuatritipiten. La claridad normativa y la simplicidad no mejoran con la nueva redacción.

28. Hay que suponer que lo mismo ocurrirá con el límite reglamentario para las cuotas satisfechas a sindicatos y colegios profesionales, cuando la colegiación tenga carácter obligatorio, en la parte que corresponda a los fines esenciales de estas instituciones, actualmente de 300,51 euros.

29. En Alemania, por ejemplo, son deducibles los gastos necesarios para el desarrollo del trabajo con carácter general, incluyendo seguros de accidente y enfermedad, si bien se prevé una reforma en la que se limitarán dichos gastos reduciendo los tipos impositivos.

6.2. *Aplicación y límites: reducción de la parte especial de la base imponible*

La nueva Ley dispone en su artículo 46 que la reducción deberá practicarse en el siguiente orden (nomenclatura legal): rendimientos del trabajo, prolongación de la actividad laboral, movilidad geográfica, cuidado de hijos, edad, asistencia, discapacidad (incluye la de los trabajadores activos), sistemas de previsión social y pensiones compensatorias.

Primero se aplicará sobre la base imponible general, sin que pueda resultar negativa como consecuencia de la disminución, y después se aplicará sobre la especial, que tampoco podrá ser negativa.

El tratamiento es más favorable en cuanto a la compensación con la base imponible especial, que hasta ahora no era posible, pero se establece un límite en el importe de la base que no puede resultar negativa y liquidable. En la vigente normativa la base liquidable sí puede ser negativa por aplicación de la reducción por pensiones compensatorias y anualidades por alimentos. También podía resultar negativa hasta el año 2001 por aplicación de la reducción por aportaciones y contribuciones a planes de pensiones y mutualidades, pero la Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales para el 2002 (Ley 24/2001 [RCL 2001, 3248 y RCL 2002, 1348, 1680]) añadió un apartado 7º al artículo 46.1 señalando que tales reducciones no pueden dar lugar a una base liquidable negativa.

En el resto de reducciones existentes con anterioridad también había límites: la reducción por rendi-

mientos del trabajo tenía como límite el importe de éstos, y el mínimo personal y familiar no podía determinar una base imponible general negativa. Pero en las rentas del trabajo era mejor para el contribuyente limitar la reducción al importe de éstas, que siempre serán positivas, mientras que la base imponible puede resultar negativa por la compensación de los rendimientos de actividades económicas.

Además, al nuevo límite se añade el problema de no poder compensar en los ejercicios futuros unos gastos que deberían tenerse en cuenta en las siguientes declaraciones. Únicamente se admite la compensación en ejercicios futuros —cinco años— de las aportaciones y contribuciones a planes de pensiones, mutualidades de previsión social y planes de previsión asegurados que no hayan podido ser objeto de reducción en la base imponible por insuficiencia de la misma (art. 48.6) y siempre que no excedan de los límites específicos establecidos para estos sistemas de previsión social (en cuanto a la aportación y a la reducción fiscal).

6.3. *Reducción por rentas del trabajo*

Se establecen cuatro reducciones sobre los rendimientos del trabajo.

En primer lugar, la reducción general sobre los rendimientos netos, aplicable actualmente, se traslada al artículo 46 bis y se incrementa según el cuadro adjunto, en el que se recoge también el aumento porcentual de cada reducción experimentado en función del importe del rendimiento.

20

ACTUAL IRPF (18 LIRPF)		NUEVO IRPF (46 bis LIRPF)		INCREMENTO DE LA REDUCCIÓN
Rendimiento neto del trabajo	Reducción	Rendimiento neto del trabajo	Reducción	
Superior a 12.020 o rentas distintas superiores a 6.010	2.253	Sup. a 13.000 o rentas distintas sup. a 6.500	2.400	6,5%
De 12.020 a 8.113	Aumento según el coeficiente 0,1923	De 13.000 a 8.200	Aumento según el coeficiente 0,2291	Entre 6,5 y 16,5%
Inferior o igual a 8.113	3.000	Inferior o igual a 8.200	3.500	16,5%

De este cuadro se desprende que hay un incremento tanto de los rendimientos que se toman como parámetro de las reducciones como de estas últimas, siendo también más elevado el coeficiente que se utiliza en la fórmula para calcular la reducción en rentas intermedias. La reducción es mayor para las rentas bajas, siguiendo las recomendaciones de los Informes de la OCDE y del Comité de Protección Social de la Unión Europea.

Pese a todo, para las rentas superiores a 12.020 euros el incremento del 6,5 por 100 queda absorbido por la inflación que se ha producido desde 1999, fecha de entrada en vigor de la Ley 40/1998 hasta el 2003 en que comenzará a aplicarse la nueva Ley.

También debería haber sido más generoso el legislador en la ampliación de los tramos de renta, donde el aumento para los que se aprovechan de la reducción mayor es tan solo del 4 por 100 (pasa de 8.113 euros -1.300.000 ptas.- a 8200 euros -1.364.000 ptas.-).

A la reducción general se añaden otras dos, con el objeto de fomentar el empleo, en dos circunstancias:

- cuando el trabajador prolonga su vida laboral más allá de los 65 años (art. 46 ter LIRPF);

- durante dos años si el desempleado tiene que cambiar su residencia a otro municipio para aceptar un empleo (art. 46 quater LIRPF).

En estos casos se duplica el importe, siendo la cuantía mínima de 4.800 euros (aumento del 113 %) y la máxima de 7.000 euros (aumento del 133 %).

Estas dos reducciones se enmarcan en los planteamientos del Informe conjunto del Comité de Protección Social y del Comité de Política Económica de la Unión Europea, de noviembre de 2001, sobre *los objetivos y los métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones*, de «incentivar eficazmente la permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores de más edad», no incitando a los trabajadores a jubilarse anticipadamente, y de «conseguir un alto nivel de empleo»³⁰. La reducción por movilidad geográfica de desempleados contiene la previsión de un desarrollo reglamentario que debería determinar la distancia kilométrica entre la residencia habitual y el nuevo domicilio. Esta desgravación se justifica no sólo como incentivo sino también por el coste que supone el traslado de la residencia habitual, por lo que resulta más correcta su inserción en este apartado de la liquidación que la otra reducción.

Por último, los trabajadores activos discapacitados también ven incrementadas las reducciones (art. 47 quater 3 LIRPF). Si la minusvalía es igual o superior

al 33 por 100 e inferior al 65 por 100, la reducción general aumenta en 2.800 euros. Si, además, se requiere la ayuda de terceras personas o hay movilidad reducida, o bien la discapacidad es igual o superior al 65 por 100, la reducción se incrementa en 6.200 euros. Para estos últimos hay que añadir la reducción por gastos de asistencia a discapacitados, que es de 2.000 euros (art. 47 quater 4 LIRPF).

Las cantidades globales se recogen en el siguiente cuadro, en el que se comparan con las reducciones vigentes, en las que la Ley distingue tres grados de minusvalía. Para hacerlo más sencillo, no se incluyen en el cuadro las rentas intermedias, a las que se aplicarían los coeficientes señalados en la tabla anterior. Como puede observarse, en el Proyecto de Ley la minusvalía de grado intermedio se equipara a la máxima, por lo que obtiene el mayor incremento en la reducción. Los grados son:

- Minusvalía igual o superior al 33 por 100 e inferior al 65 por 100.
- Idem con necesidad de ayuda de terceras personas.
- Minusvalía igual o superior al 65 por 100.

ACTUAL IRPF (18 LIRPF)		NUEVO IRPF (47 quater LIRPF)		INCREMENTO
RNT	Reducción	RNT	Reducción	
Superior a 12.020 o rentas distintas superiores a 6.010	a) 3.944 b) 5.071 c) 6.197	Sup. a 13.000 o rentas distintas sup. a 6.500	a) 5.200 b) 10.600 c) 10.600	a) 32% b) 109% c) 71%
Inferior o igual a 8.113	a) 5.258 b) 6.761 c) 8.263	Inferior o igual a 8.200	a) 6.300 b) 11.700 c) 11.700	a) 20% b) 73% c) 42%

En esta tabla puede verse que el incremento de la reducción es mayor en las rentas superiores a 13.000 euros que en las menores de 8.200 euros. Extrañamente, se aplican menores incrementos en las rentas más bajas, y los que menor beneficio obtienen con la nueva reducción son los que tienen la menor minusvalía y la renta más baja. Ello se debe a que las reducciones vigentes se calculan en un porcentaje sobre la reducción general que va aumentando según el incremento de la minusvalía (un 75%, un 125% y un 175%, respectivamente), mientras que en las nuevas se añade una cantidad fija.

En mi opinión, esta reducción debería aplicarse también a los empresarios y profesionales activos discapacitados, pues al igual que en los trabajadores, dicha minusvalía supone una merma en la posibilidad de obtener ingresos. Además, si con ello se pretende indirectamente fomentar el crecimiento del empleo y el aumento de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social, es obvio que los trabajadores autónomos también contribuyen en este aspecto. Fi-

nalmente, la menor capacidad de pago de las rentas del trabajo frente a las que se fundan en activos patrimoniales es igualmente predicible respecto de las rentas de actividades económicas.

6.4. Otras reducciones: los planes de previsión asegurados

Las reducciones restantes, aunque no tengan una relación directa con las rentas del trabajo, también afectan a la tributación final y, de modo concreto, al cálculo de la cuota de retención en esos rendimientos, puesto que se tendrán en cuenta para determinar la base de retención.

Aquí se incluyen las relativas a circunstancias personales y familiares, por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social y por pensiones compensatorias y anualidades por alimentos.

En relación a las rentas del trabajo hay que recordar que las contribuciones de promotores a planes de pensiones del sistema empleo y a mutualidades

30. Pg. 6. En el marco laboral hay que considerar el Real Decreto-ley 16/2001, de 27 de diciembre (RCL 2001, 3250), de Medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible, que actualmente se está tramitando en el Parlamento como Proyecto de Ley. La Exposición de Motivos plantea como objetivos propiciar una permanencia en la actividad del trabajador e incentivar el no acceso a la jubilación en edades anticipadas.

de previsión social constituyen rendimientos del trabajo especie y que las pensiones compensatorias entre cónyuges y las anualidades por alimentos también son rendimientos del trabajo.

Todas estas cantidades se pueden restar de la base imponible general o especial, incluyendo como novedad los planes de previsión asegurados. Para que tengan este tratamiento similar a los planes de pensiones será preciso que cumplan los siguientes requisitos (art. 48.3 LIRPF):

a) El contribuyente deberá ser el tomador, asegurado y beneficiario. No obstante, en el caso de fallecimiento, podrá generar derecho a prestaciones en los términos previstos en la Ley 8/1987, de 8 de junio (RCL 1987, 1381), de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones. Esto significa que la prestación siempre tributará como rendimiento del trabajo, aunque el contratante no coincida con el beneficiario.

b) Las contingencias cubiertas deberán ser, únicamente, las previstas en el artículo 8.6 de la Ley 8/1987, de 8 de junio, de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, y deberán tener como cobertura principal la de jubilación. Esas contingencias son la jubilación, la muerte y la invalidez.

c) Sólo se permitirá la disposición anticipada, total o parcial, en estos contratos en los supuestos previstos en el artículo 8.8 de la citada Ley.

d) Por último, se señala que este tipo de seguros tendrán obligatoriamente que ofrecer una garantía de tipo de interés y utilizar técnicas actuariales, y que deberá constar de forma expresa y destacada en el condicionado de la póliza que se trata de un Plan de Previsión Asegurado.

La creación de los Planes de Previsión Asegurados supone la culminación de una serie de reformas legislativas llevadas a cabo en España e impulsadas desde la Unión Europea. El Informe del Comité de Protección Social, de junio de 2000, sobre *Pensiones seguras y viables*, menciona las reformas que están realizando actualmente diversos países³¹ y se apunta la preparación por España de algunos cambios progresivos de su sistema nacional de pensiones con arreglo al Pacto de Toledo. Dice que «políticamente,

hace mucho tiempo que España está inmersa en el proceso de reforma, pero se enfrenta a nuevas reformas que pueden ser necesarias para garantizar la viabilidad del sistema en vista del envejecimiento de la población»³².

Llegados a este punto hay que mencionar el aldonazo que supuso la Ley 24/2001 (RCL 2001, 3248), con vigencia a partir de 2002, suprimiendo el límite del 25 por 100 de los rendimientos netos del trabajo y actividades económicas –equiparando los límites financiero y fiscal–, aumentando el límite de desgravación por planes de pensiones y mutualidades de previsión social para contribuyentes de edad igual o superior a 65 años y para personas con minusvalía igual o superior al 65 por 100, al incrementarlo de 15.025 euros a 22.838 euros, y estableciendo su aplicación separada a las aportaciones del partícipe y las contribuciones del promotor. También aumentó el incremento del límite por cada año más de 52, que hasta el año 2001 era de 601 euro y se convierte en 1.202 euros, de modo que los mayores de 65 años tienen un límite en el año 2002 de 22.838 euros. Por contra, debido probablemente a la amplitud de las nuevas desgravaciones, se acotó la reducción al importe de la base liquidable general, que no podrá resultar negativa como consecuencia de aplicar estas reducciones. De todos modos, a partir del 2003 se podrán reducir también –junto al resto de reducciones– de la parte especial de la base imponible, aunque también con el límite del importe de ésta.

El Proyecto de Ley eleva la cuantía de la reducción general de 7.212 a 8.000 euros. Para los partícipes, mutualistas o asegurados mayores de 52 años el límite se incrementa en 1.250 euros adicionales por cada año de edad que excedan de 52, con el límite máximo de 24.250 euros para los partícipes, mutualistas o asegurados de 65 años o más. Finalmente, el límite de aportaciones anuales para los discapacitados con minusvalía igual o superior al 65 por 100 se cifra en 24.250 euros.

El problema que plantean estos límites es que en el momento de la percepción se tributa por la totalidad como rendimiento del trabajo, aunque parte de las aportaciones no redujeran la base imponible por

31. «Alemania está preparando una reforma importante y espera que ello será suficiente para responder a los desafíos de las próximas décadas. Irlanda se centra en una posible reforma de las pensiones del servicio público. Bélgica espera poder llevar a buen término las reformas necesarias. Francia introdujo reformas importantes a principios y mediados de los años 90 y puede decirse que ahora se está preparando para una segunda ronda de reformas mejorando la situación con respecto a las pensiones de las personas con ingresos bajos y medios. Así, está añadiendo nuevos elementos al sector privado y público de su sistema de pensiones y aumentando al mismo tiempo el valor de sus pensiones nacionales del primer pilar. Después de un período de debate y consulta, seguido por la adopción parlamentaria de los principios de la reforma, Portugal está trabajando actualmente en los detalles jurídicos de la reforma y preparándose para su aplicación. En primavera, el Gobierno griego inició la segunda y decisiva ronda de la reforma de las pensiones y publicó las previsiones sobre las perspectivas de los sistemas de pensiones y los desafíos a los que se enfrentan. Actualmente el Gobierno griego intenta constituir un consenso lo más grande posible –incluyendo a los partidos políticos y a los interlocutores sociales– sobre el mejor modo de afrontar dichos desafíos. Dado que el aplazamiento de las reformas podría obligar a ajustar en gran medida los costes, el Gobierno ha subrayado la importancia de concluir satisfactoriamente este proceso [...]. Irlanda se centra en la ampliación de la cobertura de las pensiones complementarias mediante la introducción de cuentas personales de ahorro para la jubilación (*Personal Retirement Savings Accounts [PRSAs]*), y en una posible reforma de las pensiones del servicio público...».

32. *Pensiones seguras y viables*, pg. 38.

exceder de los mismos, provocando una doble imposición que debería haberse corregido en la nueva ley.

7. Tarifa del impuesto

La reforma rebaja en tres puntos el tipo mínimo y el máximo, reduciendo de seis a cinco el número de tramos de la tarifa. El resto de los tipos permanecen

iguales y los rendimientos netos a partir de los que se paga cada uno de esos tipos se incrementa ligeramente, observándose el mayor aumento en el último tramo, al unirse con el anterior.

En la tabla siguiente puede verse la disminución de tipos impositivos y la reducción del número de tramos de la tarifa progresiva.

COMPARACIÓN TARIFAS IRPF 2002-2003			
Actual		Nueva	
Base	Tipo	Base	Tipo
Hasta 3.678 €	18%	Hasta 4.000 €	15%
De 3.678 a 12.873 €	24%	4.000 a 13.800 €	24%
De 12.873 a 24.134 €	28,3%	13.800 a 25.800 €	28%
De 24.134 a 40.460 €	37,2%	25.800 a 45.000 €	37%
De 40.460 a 67.433 €	45%	Más de 45.000 €	45%
Más de 67.433 €	48%		

En términos porcentuales el tramo máximo se reduce en un 6% (del 48 al 45%) mientras que el mínimo lo hace en un 17% (del 18 al 15%). El mayor aumento en la progresividad se produce en el tramo medio-superior, pues a partir de 25.800 euros se pasa del 28 al 37 %, y desde 45.000 euros al 45 %. Los que tengan rentas gravadas situadas en torno a los 36.000 euros serán los que menos beneficio obtendrán de la reforma (en torno al 6%), mientras que los contribuyentes con unas rentas gravadas inferiores a 12.000 euros al año (descontadas ya las reducciones fiscales y mínimos exentos) logran una rebaja tributaria de un 38%.

De otra parte, como las modificaciones normativas que se han visto guardan en términos generales,

en cuanto a su efecto sobre la renta disponible, relación inversa con el nivel de renta de los contribuyentes, su incorporación reforzará el grado de progresividad del impuesto.

Desde el Ministerio de Hacienda se asegura que éste era el objetivo de la reforma, debido principalmente a que los grupos más favorecidos son los mayoritarios y a que la reducción se centra en las rentas del trabajo. Los datos de las memorias de la Administración Tributaria parecen ratificar esta conclusión. Según la última de estas memorias, cerca del 56% de los contribuyentes se encuentra por debajo de los 12.000 euros y casi el 75%, no llega a la frontera de los 18.000 euros.

Así se desprende del siguiente cuadro³³:

REDUCCIÓN MEDIA DE LA CUOTA LÍQUIDA		
Renta gravada	Porcentaje de contribuyentes	Reducción
Hasta 12.020 €	55,60%	38,14%
De 12.020 a 18.030 €	18,52%	18,41%
De 18.030 a 30.050 €	17,16%	10,51%
Más de 30.050 €	8,72%	6,39%

No obstante, la disminución de tipos debe cotejarse con la no deflactación de la tarifa desde el año 2000. Las personas con ingresos netos de más de 30.050 euros deberán contentarse con una rebaja del 6,39% que equivale al aumento de la inflación durante esos años. Estas rentas medias-altas, por lo tanto, seguirán con el mismo nivel de imposición en el IRPF que cuando se aprobó la vigente Ley, en 1998, por lo que se refiere a sus rendimientos y ganancias patrimoniales a corto plazo. Para mejorar la

rentabilidad financiero-fiscal deberán acudir a los productos de ahorro que tributan al tipo fijo. Al respecto hay que recordar que la base liquidable especial ve mejorada su tributación, al disminuir el tipo del 18 por 100 al 15 por 100, beneficiando fundamentalmente al ahorro en fondos de inversión con ganancias a medio y largo plazo.

A pesar de la disminución de tipos, hay que tener en cuenta que las rentas del trabajo seguirán sopor-tando la mayor contribución por las dificultades de

33. Fuente: página web del Ministerio de Hacienda (www.minhac.es).

control de los rendimientos de actividades económicas y porque las ganancias de capital van al 15 por 100.

8. Deducción para las madres trabajadoras

El Informe del Comité de Protección Social sobre *Pensiones seguras y viables* señala que «la mayoría de los sistemas de pensiones fueron diseñados originalmente para hogares en los que el trabajo a tiempo completo de los varones constituía la única fuente de ingresos. El aumento del empleo femenino, pero también la necesidad de una mayor flexibilidad laboral, han propiciado el desarrollo acelerado de fórmulas de trabajo diversificadas, como el trabajo a tiempo parcial, el trabajo interino y temporal. Cada vez es menos frecuente que los ciudadanos desarrollen toda su carrera profesional en la misma empresa [...] Quizá convendría realizar un estudio de las condiciones con arreglo a las cuales las mencionadas fórmulas de empleo crean derechos a prestaciones de jubilación a fin de proporcionar una protección adecuada a estas categorías de trabajadores y crear incentivos (destinados sobre todo a las mujeres) para que se incorporen o reincorporen al mercado de trabajo»³⁴.

El Proyecto establece una deducción por maternidad que constituye, al tiempo, un incentivo a la *maternidad y al mantenimiento del trabajo*, conciliando ambos aspectos en la vida de la mujer (art. 67 bis LIRPF)³⁵. Pretende reducir el coste de oportunidad de la mujer a la hora de su incorporación al mercado de trabajo, de forma simultánea a su reciente condición de maternidad.

El mecanismo utilizado es el adecuado, pues no se trata de compensar una mayor carga (para eso están los mínimos y las reducciones en la base) sino de incentivar un comportamiento, por lo que se incluye en la cuota. Además, para que también sea eficaz en personas no obligadas a declarar por la cuantía de sus rentas, se permite optar por recibir la cantidad anticipadamente, mediante un sistema de crédito fiscal mensual a modo de impuesto negativo sobre la renta.

Se establecen los siguientes requisitos para su aplicación:

a) El derecho corresponderá a las mujeres con hijos menores de tres años con derecho a la aplicación del mínimo por hijos previsto en el artículo 40 ter (convivencia y dependencia). En caso de fallecimiento de la madre, o cuando la guarda y custodia se atribuya de forma exclusiva al padre, o en su caso a un tutor, éste tendrá derecho a la práctica de la deducción pendiente.

b) El beneficiario del derecho a la deducción

deberá realizar una actividad por cuenta propia o ajena por la cual esté dado de alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social o Mutuallidad. Entiendo que no es preciso que la actividad se realizara antes de dar a luz. Simplemente comenzará a aplicarse la deducción cuando se den los dos requisitos: actividad laboral, empresarial o profesional y convivencia con un hijo menor de tres años que dependa del contribuyente.

c) La cuantía de la deducción será de 1.200 euros anuales por cada hijo menor de tres años.

d) Para evitar fraudes, se establece un límite de deducción para cada hijo del importe de las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y Mutuallidades devengadas en cada período impositivo con posterioridad al nacimiento o adopción.

En cuanto a su aplicación, la deducción se restará de la cuota diferencial –para no perjudicar la recaudación de las Comunidades Autónomas–, calculándose de forma proporcional al número de meses en que se cumplan de forma simultánea los requisitos previstos en los dos primeros apartados. No obstante, previendo aquellos casos en que no sea preciso presentar la declaración del IRPF, el Proyecto de Ley dispone que se podrá solicitar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria el abono de la deducción de forma anticipada, en cuyo caso no se minorará la cuota diferencial del Impuesto.

El Informe para la Reforma preveía su aplicación a todas las madres, pero finalmente se ciñe a las que obtengan rendimientos del trabajo o de actividades económicas. Entiendo que debería ampliarse a todas las madres, pues el coste por hijo es el mismo y en ocasiones no compensa el trabajo fuera de casa por el gasto en guarderías o empleadas de hogar. Sobre todo teniendo en cuenta la baja tasa de natalidad existente en España (la menor de Europa).

9. La problemática regulación de la tributación conjunta

La tributación conjunta plantea dudas en la determinación del mínimo personal incrementado para las unidades monoparentales y en la cuantía de las reducciones.

Al igual que en la tributación individual, aumenta el mínimo personal en las unidades familiares monoparentales, quedando en 5.550 euros (actualmente son 5.409,11 euros). En este tipo de unidad familiar la Ley 40/1998 estableció la previsión de que si el padre y la madre convivían juntos se aplicase el mínimo de las unidades biparentales. Ello pretende evitar fraudes en la utilización del mínimo incrementado que se justifica porque sólo el padre o la

34. Pg. 9.

35. En el debate de totalidad de iniciativas legislativas celebrado en el Congreso el 27 de junio de 2002, el Ministro Montoro Romero señaló que el Proyecto de Ley «contiene una reforma estructural bien clara a favor del empleo, sobre todo del empleo de las mujeres» (BOCG núm. 178, pg. 8921).

madre convive con los hijos³⁶. Sin embargo, el tenor literal del precepto se refiere al padre y la madre que convivan juntos, lo que aparentemente no incluiría a los hijos no comunes³⁷. Por ejemplo, un señor que convive con una mujer y el hijo de ésta.

Probablemente para evitar esa circunstancia, la reforma sustituye esa redacción por esta otra: «cuando el contribuyente conviva con el padre o la madre de alguno de los hijos que forman parte de su unidad familiar, el mínimo personal será el previsto en el artículo 40 bis de esta Ley», de 3.400 euros (art. 70.2.3º). Pese a ello, considerando que el pronombre «su» se refiere al contribuyente, *se podría aplicar el mínimo incrementado cuando los hijos no fueran comunes*. Por ejemplo, un hombre y una mujer que conviven juntos y cada uno aporta un hijo de un matrimonio anterior (supongamos que A es hijo del primero y B de la segunda). El hombre conviviría con la madre de un hijo (B) que no forma parte de su unidad familiar, y lo mismo ocurriría con la mujer (conviviría con A, que no forma parte de su unidad familiar). Sin embargo, en este caso tampoco debería aplicarse el mínimo incrementado pues se aprovechan de las economías de escala. Y si lo que pretende el legislador es evitar la utilización de este mínimo cuando el contribuyente conviva con un padre o madre que integre una unidad monoparental con sus propios hijos, seguiría aplicándose cuando los hijos lo fuesen de aquél. Hay que reiterar *que lo que determina la aplicación del mínimo incrementado es la ausencia de convivencia*, como ha señalado la STC 21/2002, de 28 de enero (RTC 2002, 21)³⁸, *por lo que no debería operar en estos supuestos*, aunque ello plantee un problema de prueba nada sencillo para la Administración. Habrá que clarificar la redacción para evitar equívocos y atender a la verdadera capacidad económica de cada situación sin provocar beneficios injustificados.

En cuanto a las reducciones, el artículo 70.2 reitera que «los importes y límites cuantitativos establecidos a efectos de la tributación individual, se aplicarán en idéntica cuantía en la tributación conjunta, sin que proceda su elevación o multiplicación en función del número de miembros de la unidad familiar», con la salvedad de los límites previstos en el apartado 5 del artículo 48 para los planes de pensiones, mutualidades de previsión social y planes de

previsión asegurados, que serán aplicados individualmente por cada partícipe o mutualista integrado en la unidad familiar.

El artículo 70.2.2º de la Ley vigente señala que en las unidades familiares biparentales se aplicará el mínimo personal de la declaración individual «*teniendo en cuenta las circunstancias de cada uno de los cónyuges*, con el mínimo conjunto de 1.100.000 pesetas». La nueva redacción dispone que «el mínimo personal previsto en el artículo 40 bis de esta Ley será de 3.400 euros por cada uno de los cónyuges». Podría parecer que no hay modificaciones, pero nada más lejos de la realidad. La cuestión es que la reforma ha variado el concepto de mínimo personal, que se ciñe únicamente a los gastos esenciales del contribuyente medio, con independencia de su edad y posible minusvalía, pues tales circunstancias se han convertido en reducciones. Y como el artículo 70.2 no establece nada al respecto, hay que concluir que *los importes de las reducciones por circunstancias personales del cónyuge*—edad, incapacidad, asistencia—*no se incrementan en tributación conjunta*. Hay que esperar que se solvante este problema en la tramitación parlamentaria.

Concluyendo con esta cuestión, no parece justo que la reducción por rentas del trabajo se limite a un contribuyente, si los dos obtienen rentas de esta naturaleza, teniendo en cuenta la razón de ser de esta reducción que no es otra—como se dijo—que compensar la menor capacidad de generar renta del factor trabajo y la restringida lista de gastos deducibles³⁹.

10. Los pagos a cuenta en los cambios de residencia y en determinados rendimientos del trabajo

Para facilitar la movilidad internacional de los trabajadores y los correspondientes cambios de residencia de España al extranjero o viceversa se establece un mecanismo de comunicación a la Administración tributaria del cambio de residencia a efectos de la aplicación de las retenciones, lo que permitirá ajustar la cuota de retención al impuesto a pagar en la autoliquidación por los contribuyentes. Este sistema se introduce en la Ley de Impuesto so-

36. En este sentido puede verse SANZ GADEA, E.: «El Proyecto de Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas», *Estudios Financieros*, núm. 185, 1998, pgs. 78 y 80; y MERINO JARA, I.: «Tributación familiar. Regímenes especiales. Imputación de rentas e instituciones de inversión colectiva», en AA VV: *El nuevo Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pg. 282. También se añadió la previsión de que «todos» los hijos se integraran en la unidad familiar del padre o de la madre, para evitar que se atribuyeran a ambos, beneficiándose los dos del mínimo incrementado.

37. *Memento práctico Fiscal 2002*, Francis LEFEVRE. Madrid, 2002, marg. 1552.

38. F. 3: «Al ser efecto característico de la separación legal el cese de la convivencia de los esposos, resulta razonable que la LIRPF únicamente autorice al cónyuge separado a acumular sus rentas con las de los hijos con los que conviva (STC 212/2001 [RTC 2001, 212], [F. 5]).». No parece oportuna la sanción legal que el Tribunal da a la Ley 18/1991 (RCL 1991, 1452, 2388) cuando afirma que dicho cuerpo legal no «establece un régimen tributario más gravoso en su conjunto para los sujetos pasivos casados que para quienes no lo están, en atención, precisamente, a su vínculo matrimonial», pues en el caso de parejas de hecho con hijos sí ocurría así, ante la posibilidad que tenían de crear una o—si tenían varios hijos—dos unidades familiares independientes. Sobre esta cuestión puede verse Cfr. CHICO DE LA CÁMARA, P., *Comentarios a las SSTC 47/2001 y 212/2001*, en la web del Instituto de Estudios Fiscales (www.ief.es).

39. La Ley 18/1991 permitía que la deducción que entonces operaba sobre los rendimientos del trabajo se aplicase en tributación conjunta «por cada receptor de este tipo de renta» (art. 92.4).

bre la Renta de las Personas Físicas y en la Ley de Impuesto sobre la Renta de los no Residentes, y supone una importante mejora para los trabajadores y sus empleadores.

También en relación a las rentas del trabajo, disminuye el tipo de retención e ingreso a cuenta sobre los rendimientos derivados de impartir cursos, conferencias, coloquios, seminarios y similares, o derivados de la elaboración de obras literarias, artísticas o científicas, siempre que se ceda el derecho a su explotación. Lógica consecuencia de la reducción del porcentaje de retención a los profesionales, haciéndolo coincidir con el tipo mínimo de la tarifa. El porcentaje será del 15 por 100, y se reducirá a la mitad cuando se trate de rendimientos del trabajo obtenidos en Ceuta y Melilla que tengan derecho a la deducción en la cuota prevista en el artículo 55.4 de esta Ley.

Como es lógico, también disminuirá el porcentaje de retención e ingreso a cuenta del resto de rendimientos del trabajo como consecuencia de la rebaja en la base de retención y en los tipos de gravamen provocada por la nueva normativa.

A mi juicio todavía podrían introducirse mejoras, aproximando más el pago a cuenta al impuesto a satisfacer. La Memoria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del año 2000 señala que el número de declaraciones del IRPF correspondientes al ejercicio 1999, primero en que se aplicó la Ley 40/1998, fue de 12.710.982, de las cuales 2.801.721 fueron positivas, 9.782.889 a devolver, y 126.372 negativas o con renuncia a la devolución. Ciertamente, ha habido un descenso del número de declaraciones a devolver respecto del año anterior, en el que alcanzaron la cifra de 11.192.073. No obstante, entiendo que no se ha cumplido la pretensión con la que nació la Ley del IRPF de 1998, de buscar la máxima equiparación entre los pagos a cuenta y la cuota líquida del impuesto, reduciendo el número de devoluciones. El hecho de que de cada cuatro declaraciones tres sean con derecho a devolución así lo atestigua (y lo mismo sucede en la Memoria del año 2001 relativa al ejercicio 2000). Tal vez, en aquellos casos en que hubiera cierta continuidad y previsión de realización de la inversión, se podrían incorporar determinadas reducciones (planes de pensiones, mutualidades, planes de previsión asegurados) y deducciones (vivienda habitual) en la determinación de la cuota de retención.

11. Gestión del impuesto: la obligación de declarar

Se eleva el importe a partir del cual hay que realizar la declaración para los rendimientos íntegros del trabajo: de 21.000 euros a 22.000 euros anuales (aumento del 4,7 %).

Cuando se reciban rendimientos del trabajo de más de un pagador el límite para no declarar será de 8.000 euros, salvo que la suma de las cantidades

percibidas del segundo y restantes pagadores, por orden de cuantía, no superen en su conjunto la cantidad de 1.000 euros anuales, en cuyo caso se aplicará el límite de 22.000 euros. El mismo límite de 8.000 euros se aplicará a las rentas del trabajo por pensiones compensatorias del cónyuge o anualidades por alimentos, excepto las de los hijos, que están exentas, y cuando el pagador de los rendimientos del trabajo no esté obligado a retener de acuerdo con lo previsto reglamentariamente.

Una novedad del Proyecto es la aplicación del límite general, aunque exista más de un pagador, a aquellos contribuyentes cuyos únicos rendimientos del trabajo consistan en las prestaciones pasivas a que se refiere el artículo 16.2 a) de esta Ley, es decir, rendimientos del trabajo de los pensionistas. No obstante, el Proyecto matiza que ello será así cuando la determinación del tipo de retención aplicable se hubiera realizado de acuerdo con el procedimiento especial que reglamentariamente se establezca. Es de suponer que se establecerá un procedimiento coordinado entre los distintos pagadores para que la base de retención coincida con el conjunto de pensiones percibidas.

12. Conclusiones

1. La nueva reforma del Impuesto sobre la Renta se plantea como principal objetivo la creación de empleo y la estabilidad, incentivando determinados comportamientos. Los mayores beneficios recaen en las rentas bajas, en contribuyentes con circunstancias sociales concretas (familias con niños pequeños, personas de mayor edad y discapacitados) y en el ahorro. Estos tres aspectos afectan a las rentas del trabajo, que ven mejorado su tratamiento.

2. La modificación en la tributación de los rendimientos del trabajo contiene un triple objetivo. Primero crear empleo, reduciendo la brecha fiscal, facilitando la movilidad de los desempleados, fomentando la continuidad del trabajo en personas en edad de jubilarse e incentivando el trabajo de las madres trabajadoras. Segundo, compensar la menor capacidad de estos rendimientos, aumentando las reducciones. Y tercero, fomentar el ahorro previsional a largo plazo, creando un nuevo sistema de previsión individual con el mismo tratamiento que los planes de pensiones, ante el sombrío panorama que presentan las pensiones públicas en España.

3. Las cantidades percibidas por este nuevo seguro —al cumplirse la contingencia de jubilación, muerte o invalidez— tributarán como rendimiento del trabajo. En este punto debería simplificarse la tributación de las rentas pasivas por pensiones, que actualmente pueden calificarse como rendimientos del trabajo o del capital mobiliario, o bien tributar por el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, atendiendo a variadas circunstancias, y con importantes diferencias también en su cuantificación.

4. La determinación de los rendimientos netos

del trabajo presenta novedades por el aumento en la reducción de los rendimientos irregulares, la curiosa supresión del límite de reducción en las «stock options» con determinadas condiciones y el incremento en el límite de la exención por la entrega de acciones o participaciones de la propia empresa. Deberían haberse elevado los límites existentes en los gastos deducibles e, incluso, crear un porcentaje de deducción en algunos casos (conferencias y derechos de autor).

5. Se incrementa el importe del mínimo personal y familiar, lo que repercutirá en la cuota de retención, pero no se establece un mecanismo de actualización y continúa vetándose su aplicación a quien presente la declaración o la comunicación de solicitud de devolución, lo que desembocará en el cobro de retenciones superiores al impuesto a satisfacer, en algunos casos.

6. Aumenta considerablemente el número de reducciones, que a partir del 2003 podrán minorar también la base imponible especial, creándose cuatro nuevas figuras: por prolongación de la actividad laboral, por movilidad geográfica, por edad superior a 75 años y por gastos de asistencia de discapacitados. Además, se incluyen en este apartado las circunstancias de edad, minusvalía e hijos menores, que hasta ahora formaban parte del mínimo personal y familiar, y la reducción de los rendimientos del trabajo. A ello se añaden las tradicionales reducciones por aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social, pensiones compensatorias entre cónyuges y anualidades por alimentos. Algunas de estas reducciones deberían trasladarse a la cuota. La claridad normativa y la simplicidad no mejoran en este apartado.

7. Las reducciones se aplicarán primero sobre la base imponible general y después sobre la especial, sin que ninguna de las dos pueda resultar negativa, lo que plantea el problema de no poder compensar unos gastos que deberían tenerse en cuenta en las siguientes declaraciones (con la excepción de los planes de pensiones y figuras afines que tienen cinco años para compensarse).

8. El aumento porcentual de la reducción por trabajadores activos discapacitados es mayor en los

rendimientos netos del trabajo superiores a 12.020 euros, frente al objetivo general de favorecer a las rentas bajas. Por otro lado, esta reducción específica debería ampliarse a los minusválidos que obtengan rendimientos de actividades económicas.

9. La nueva tarifa es más progresiva, beneficiando en mayor medida a las rentas bajas, mientras que las superiores a 30.050 euros no ven mejorada su situación debido a la no deflacción de la tarifa desde el año 2000. Además, persiste la desigualdad de los rendimientos del trabajo, que soportan un tipo marginal del 45 por 100, con las ganancias de capital, que tributan al 15 por 100.

10. Hay que aplaudir la nueva deducción para las madres trabajadoras, aunque sería conveniente ampliarlo a todas. También es positiva la fórmula de anticipo, para que se aplique con independencia de la obligación o no de presentar declaración.

11. La tributación conjunta plantea dudas en la determinación del mínimo personal incrementado para las unidades monoparentales, en caso de convivencia de padre y madre con hijos no comunes. De otra parte, los importes de las reducciones por circunstancias personales del cónyuge —edad, incapacidad, asistencia— no se incrementan en tributación conjunta. Tampoco es justo que la reducción por rentas del trabajo se limite a un contribuyente. Hay que esperar que algunas de estas cuestiones se solventen en la tramitación parlamentaria.

12. Se mejora el mecanismo de los pagos a cuenta por cambio de residencia y se reduce la retención en los rendimientos del trabajo por conferencias y derechos de autor. Obviamente, también disminuirá el porcentaje de retención e ingreso a cuenta del resto de rendimientos del trabajo como consecuencia de la rebaja en la base de retención y en los tipos de gravamen provocada por la nueva normativa.

13. Resulta positiva la aplicación del límite general en la obligación de declarar, aunque exista más de un pagador, para los rendimientos del trabajo de los pensionistas. Cabe prever que se establecerá un procedimiento coordinado entre los distintos pagadores para que la base de retención tenga en cuenta el conjunto de pensiones percibidas.