

IRPF: Un impuesto intrínsecamente injusto

JULIO BANACLOCHE

Posiblemente sea no sólo difícil, sino criticable emitir un juicio técnico sobre una alternativa de tal naturaleza por la que se optó en su día si no se tiene un fiel contraste que pueda avalar y fundar tal consideración. Posiblemente, también, sean muchos quienes han perdido la referencia histórica de sólo dieciséis años antes y lo que ha ocurrido en ese tiempo. Y es posible también que se prefiera no enjuiciar, ni tener en cuenta dónde se está, por qué y desde cuándo.

Aun admitiendo tales posibilidades parece que existen hechos ciertos indiscutibles y puntos de comparación que llevan ineludiblemente a conclusiones precisas.

—Un hecho cierto es que la tributación de la renta ganada por la personas físicas antes de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, era injusta en sus consecuencias, deficiente en su técnica y escasa en la recaudación que proporcionaba, debiendo ser la mejor expresión de la aportación al sostenimiento de las cargas públicas según un sistema tributario justo, progresivo y no confiscatorio, basado en la capacidad económica para contribuir (art. 31 C.E.). Para corroborar que este hecho es cierto basta con recordar que antes de la Ley 44/1978, que se aplicó desde 1979, existían cinco impuestos a cuenta de

otro general al que condicionaban las bases imponibles, fijas o variables, de aquellos que, por otra parte, tenían la condición de cuota mínima cuando la suma de ellos era superior a la del impuesto general. En éste, las desgravaciones favorecían por definición a los de más alta renta, al calcularse aplicando el tipo medio de gravamen, y el régimen de las ganancias de capital, como componente de la capacidad económica tributable era inestable o inexistente, según leyes sucesivas.

Pero por si esas referencias de pacífica aceptación por la doctrina no bastaran, conviene recordar que la reforma de aquel sistema de imposición sobre la renta no sólo fue pedida, sino también pactada por casi todos los Partidos políticos con representación parlamentaria. A aquel proyecto de UCD no le hizo enmiendas el PSOE o las que hizo se le aceptaron. No hubo votación discrepante. Se llegó así a un impuesto: *único* sobre la renta ganada;

sintético en su concreción al ser la renta una, aunque sus componentes tuvieran peculiaridades de gestión; *sencillo* en su formulación, con cuarenta artículos en su ley, redactados en términos razonablemente comprensibles dentro de la terminología peculiar tributaria; y *soportable* en su recaudación, no sólo porque

«Un hecho cierto es que la tributación de la renta ganada por la personas físicas antes de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, era injusta en sus consecuencias, deficiente en su técnica y escasa en la recaudación que proporcionaba.»



su tipo marginal no superaba el 45%, sino también porque tuvo previsto y realizó la adaptación a la inflación no sólo en los incrementos de patrimonio y en deducciones, sino también en la tarifa. Aunque sólo se hizo así en este caso para 1981. La ideología socialista de los siguientes Gobiernos ha sido ajena a esa tributación en frío: es decir, al hecho de que la progresividad del impuesto determina una tributación mayor que la subida nominal de rentas motivada por el mantenimiento del poder adquisitivo ante índices de inflación considerables. Por eso, en situaciones de insensibilidad tributaria como la descrita se dice que se establece un impuesto diferente que recaea sobre el dinero y perjudica a quienes no obtienen rentas reales, sino sólo monetarias y a quienes deben ver aplazada su actualización de poder adquisitivo a un período posterior, como ocurre con los pensionistas y otras retribuciones que exigen actualización presupuestaria. — Mantener que la Ley 44/1978 era una norma perfecta no sería exacto. Al menos tenía tres deficiencias detectadas y sólo en parte corregidas: el gravamen de la renta acumulada de la unidad familiar, que se declaró inconstitucional (ITC 20.2.89); la tributación de la renta por viviendas vacías cuando se teman más de tres (porque no era la norma tributaria el medio adecuado para el fin que, al parecer, se perseguía); y la renta presunta de los inmuebles propios no cedidos a terceros (irreal, injusta y técnicamente injustificable, que permanece aún).

A lo expuesto hay que añadir que la gestión de la ley determinó mayores deficiencias. Los cambios sucesivos de la estimación objetiva, y sobre todo su generalización, determinaron de hecho el regreso a la imposición cedular superada. Las pretensiones de control —

«Quizá el precepto más claro de la nueva ley es el que define la renta regular como la que no es irregular, aunque luego incluya como renta los rendimientos irregulares negativos de la actividad.»

retenciones— que tenían su ámbito en lo procedimental, llevaron a cambios de naturaleza. Y, sobre todo, se produjo la gran paradoja: se dijo que una ley tan perfecta no era aplicable por una Administración deficiente, y cuando nuestra Administración alcanzó, si no cotas de eficiencia elevadas, sí dotaciones materiales y humanas y poderes y facultades que superan los de las demás Administraciones occidentales, se produjo conscientemente un retroceso técnico normativo que, sobre todo, se materializó en la Ley 48/1985.

— Desde esa época la inseguridad jurídica, los errores y constantes cambios de las disposiciones reguladoras, las pretensiones de control y recaudación a todo trance, llevaron, como no podía ser de otro modo, a la Ley 18/1991, cuyas características esenciales son: la injusticia, la incoherencia, la complejidad y el regreso de

hecho a un período de imposición cedular superado, sin ni siquiera la ventaja de la buena redacción de los textos anteriores a 1978. Quizá el precepto más claro de la nueva ley es el que define la renta regular como la que no es irregular, aunque luego incluya como renta regular los rendimientos irregulares negativos de la actividad. El artículo 63, en su redacción, ha sido objeto de broma, ejemplo de oscuridad y prototipo de cómo no debe ser un precepto legal.

— Por eso se decía al principio de este trabajo que era difícil un juicio crítico negativo sobre una realidad normativa si no se ha conocido otra mejor. En España no ha sido así: la Ley 44/1978, con sus defectos, fue un modelo que, mejorables, no se debía dejar de aplicar; la Ley 18/1991 ha dinamitado

el modelo situando car gas demoleadoras precisamente donde más daño hacen.

El tratamiento de la renta en general

Un impuesto justo y moderno sobre la renta es un impuesto sintético, es decir, el que unifica el tratamiento tributario de la renta personal cualquiera que fuese su origen. Las únicas correcciones admisibles se refieren a la renta generada en más de un año y que, por ello, hay que homologar con la renta ordinaria anual. Las alternativas que pueden consistir en "anualizar" y "actualizar" (art. 27 Ley 44/1978) también llevan a un impuesto proporcional independiente, o a una "igualación" con la renta anual, eliminando de tributación las rentas no especulativas (en general, más de tres años). Lo que es injustificable e irracional son los métodos de corrección de la Ley 18/1991: 1) los porcentajes de reducción según la naturaleza del bien transmitido y el tiempo de titularidad carecen de sentido en su cuantía y en su discriminación; 2) el tipo medio aplicable agravado tampoco tiene relación alguna con la capacidad económica; 3) el distinto tratamiento para incrementos patrimoniales por bienes afectos a una actividad —tipo máximo del 35%— y la no aplicación de reducciones temporales a los mismos, además de estar confusamente regulado, provoca graves injusticias.

Un ejemplo sencillo: Un empresario tiene pérdidas en su negocio, pero tiene confianza y quiere seguir. Vende una vivienda de descanso que tenía desde hace dos años y con la plusvalía neutraliza las pérdidas empresariales. Sin embargo, esta renta cero en un impuesto sintético, justo y moderno, lleva a que se tribute por la plusvalía y a que no se pueda compensar con la pérdida negocial. Así queda maltrecho el principio de capacidad económica.

«Un impuesto injusto y moderno sobre la renta es un Impuesto sintético, es decir, el que unifica el tratamiento tributario de la renta personal cualquiera que fuese su origen.»

Otro ejemplo común: Una situación bancaria reduce el valor de las acciones, los accionistas que desean tributar según su verdadera capacidad deciden vender y realizar las minusvalías. Inútil. Tales minusvalías no se computan en absoluto según los años de antigüedad por aplicación de coeficientes reductores. Lo que quedara para compensar sólo podría hacerse así con plusvalías irregulares generadas en más de un año.

Y un tercer ejemplo: Un agricultor decide vender parte de su tierra ante problemas de edad, o de política económica europea, pero quiere seguir en el trabajo al que ha dedicado más de treinta años. A diferencia del régimen de reducción de plusvalías, previsto con carácter general, tendrá que tributar por una ganancia ficticia (la diferencia entre el precio de adquisición y el de enajenación) al 35%. Si no quisiera sufrir este régimen, la única alternativa es vender toda la finca y cesar en su actividad como agricultor.

Estos ejemplos, más expresivos que cualquier explicación doctrinal, ponen de manifiesto la falta de racionalidad y justicia de nuestro IRPF.

La renta en particular, sí en el apartado anterior se señalaba la inequidad del impuesto en el tratamiento de su objeto, en éste se indica el retraso y la injusticia en cada uno de los

componentes de la renta. La regla general consiste en que todo lo que suma se tiene en cuenta, pero no ocurre igual con lo que resta:

a) En los *rendimientos del trabajo* se computan todos los ingresos, en dinero o en especie, fijos o variables, periódicos u ocasionales. Pero sólo se permite restar: las cuotas de la Seguridad Social y un porcentaje de gastos con el límite de 250.000 pesetas en general. Se renuncia, así, de antemano a

determinar el rendimiento real y fijar el impuesto sobre él. b) En los *rendimientos del capital inmobiliario* carece de sentido una renta pre-unta cuando, además, existe un impuesto munitivo sobre la titularidad de los bienes. Aun así estimados tales ingresos, los gastos deducibles no son limitados. Y peor aún es lo que ocurre en bienes cedidos: se establece una ficción de renta; aumento mínimo en caso de parentesco y se limita la deducción de intereses deducibles. En los *rendimientos de capital mobiliario*, pillándose, desde luego, todos los ingresos, en dinero o en especie, sólo se admiten para valores los gastos de administración y custodia. Es negar algo tan evidente como que los costes financieros de una inversión reducen la rentabilidad de ésta.

c) En los *rendimientos de actividad*, como se ha indicado, el verdadero problema reside en la interpretación oficial que se ha dado al régimen tributario de los incrementos patrimoniales. No aplicar reducciones por la antigüedad y tributar

a un tipo especial, como límite, rompe la coherencia del impuesto y provoca situaciones graves de inequidad.

d) En los *incrementos de patrimonio* las cautelas para una mayor tributación son causa de

injusticia; cómputo de amortización mínima, aún no aplicada; valores de mercado prevalentes sobre los reales importes; reglas especiales que alejan de la capacidad económica para contribuir efectivamente originada; y unos porcentajes de reducción a partir del tercer año de titularidad sin justificación alguna ni económica ni técnica.

e) En la *imputación por transparencia* no sólo se traslada la tributación a los socios aunque no se distribuyan los beneficios,

sino que, además, no son imputables las pérdidas.

f) La *determinación de la base imponible* distribuye la renta en compartimentos estancos que

conducen a un resultado irreal y a una tributación ajena a la capacidad para contribuir. Los rendimientos no se compensan con las variaciones patrimoniales en el componente regular de la renta y éstas sólo se computan si son positivas. En la renta irregular, no se computa el

componente de rendimientos

si es negativo e igual en el caso de disminuciones patrimoniales.

Es un injusto concepto de renta que lleva a que todo lo positivo se tiene en cuenta

lo negativo queda a compensar en los cinco años siguientes si existe un componente homogéneo con que hacerlo. Dicho en

otras palabras, quien tiene que vender su patrimonio porque sus rendimientos son negativos, no compensa si aquella venta le produce una

renta irregular y tributa por ésta, g) La *estimación objetiva*, a finales del siglo XX, con una Administración Tributaria, plétórica de privilegios de actuación y de medios humanos y materiales, es difícilmente justificable.

Pero que, además, esa renta estimada no pueda ajustarse a la realidad cuando el contribuyente pueda probar que ello le lleva a una tributación excesiva, es una prueba evidente de injusticia fiscal.

La titularidad de la renta. La Ley 44/1978 obligaba a tributar por la renta conjunta de la unidad familiar. La Ley 20/1989 acomodó transitoriamente la tributación al ordenamiento constitucional. Y la Ley 18/1991 ha confirmado situaciones tan injustas como éstas:

a) En los *rendimientos del trabajo* no se permite la atribución por mitades entre cónyuges. Se

«La determinación de la base imponible distribuye la renta en compartimentos estancos que conducen a un resultado irreal y a una tributación ajena a la capacidad para contribuir.»

argumenta que la renta es de quien la obtiene y es verdad. Pero no se dice que el Código Civil reduce tal capacidad económica b) es preciso recordar que no hacerlo así supondría una conducta delictiva por abandono de familia.

c) En las *empresas familiares* el régimen tributario que atribuye el rendimiento al cónyuge "titular" desconoce precisamente el mismo concepto que regula y que se refiere a negocios y explotaciones agrarias o ganaderas en las que ambos cónyuges dirigen y trabajan en una actividad ciertamente común. Obligar a crear sociedades o comunidades de bienes de explotación para evitar tal efecto es la mejor prueba de que se trata de una situación injusta.

La gestión del impuesto.

Se está ante un tributo en el que, conscientemente, se exigen pagos a cuenta anticipados en exceso y a devolver sin intereses dos años después al 70% de los declarantes. Calificado como un negocio especulativo se emplearían duros términos.

Pero, además, es un impuesto en el que, según las estadísticas oficiales, se produce una deuda tributaria descubierta por la Inspección, constante y creciente cada año. Y esto sólo puede ser la prueba de que: o la sociedad generalizadamente rechaza el gravamen; o existe un concierto tácito por el que nadie lo declara todo porque sabe que toda inspección ha de acabar en un acta con exigencia de deuda tributaria. Cualquier alternativa es indeseable por lo que significa socialmente.

Súmese a ello que se trata de una regulación compleja, difusa y cambiante y en la que se obliga a todo declarante a conocer la técnica de

«Se está ante un tributo en el que, conscientemente, se exige pagos a cuenta anticipados, en exceso y a devolver sin intereses dos años después al 70% de los declarantes.»



para contribuir al destinar tales rendimientos al sostenimiento de las cargas familiares. Y no

liquidación tributaria. Es un espejismo la alusión a las facilidades que se dan para cumplimentar las declaraciones simplificadas. El problema no es rellenar los impresos, sino

saber qué hay que declarar y calificarlo según la ley y el reglamento, sin olvidar el derecho a deducciones que aquellas facilidades no pueden sugerir.

Se dice que hay fraude, pero no confunde ese concepto doloso, con incumplimientos de mínima o ninguna gravedad. Y, en cambio, la Administración sigue sin soportar responsabilidades cuando exigen lo que, luego, los Tribunales declaran contrario a Derecho. Hay que mejorar. Y quizá se consiga ese resultado volviendo al modelo y a la racionalidad de hace quince años.

Julio Banacloche es economista y experto fiscal.