

¿Qué anda mal en el impuesto de la renta?

El IRPF español no es alto con relación a la Europa más próspera. Su problema es que grava sobre todo las controladas rentas salariales. Se le escapan muchas no salariales y muchas del capital, esto es, los más ricos

IGNACIO ZUBIRI

EL PAÍS - Opinión - 19-10-2010

El IRPF es un impuesto esencial. No solo tiene una gran capacidad recaudatoria sino que, además, plasma en la práctica tributaria las nociones de equidad dominantes en la sociedad. En los últimos tiempos el IRPF ha sido cuestionado por los supuestos desincentivos que introduce. Sea por esto, por electoralismo o por otras causas, todas las reformas del IRPF realizadas en España en los últimos 20 años lo han reducido. Como resultado, a pesar del crecimiento económico, entre 1992 y 2004 la recaudación (en porcentaje del PIB) se redujo un 25%. Pasado el boom 2005-07, la recaudación ha vuelto a caer situándose en poco más del 6,5% del PIB. Esto es un 20% menos de lo recaudado en 1992. Y está un 30% por debajo de la media de la UE-15, donde solo Grecia y Portugal recaudan menos que España.

Los efectos del IRPF sobre los incentivos y la deslocalización suelen exagerarse con intereses partidistas. Dentro de unos amplios márgenes de tipos, los impuestos son variables de segundo orden en la mayoría de las decisiones individuales. Por ello, el IRPF no afecta de forma significativa a la renta o al empleo. En lo esencial solo sustituye usos privados de la renta por usos públicos. La deslocalización es anecdótica en las personas e incontrolable vía reducción de tipos (salvo que se

hagan cero) en el caso del capital. Tampoco tiene sentido decir que el IRPF desalienta la formación de capital humano (no es creíble que la gente deje de estudiar o renuncie a formarse para evitar saltar de tramo en el IRPF).

El IRPF no es excesivamente progresivo. Ciertamente, los pagos están muy concentrados. Por ejemplo, el 10% de los declarantes paga casi el 50% de lo recaudado. Pero ese mismo 10% más rico tiene casi el 40% de la renta declarada. Simplemente, buena parte de la concentración del IRPF se deriva de la concentración de la renta, no de la progresividad. Aunque solo sea un indicador muy parcial de progresividad, conviene recordar que en el promedio de la UE-15 el tipo marginal máximo es el 46,5% (en España el 45%) y al menos cinco países tienen tipos máximos mayores o iguales al 50%. El marginal mínimo suele estar muy por debajo del 24% vigente en España.

Por tanto, según los parámetros de los países avanzados de la UE, el IRPF español no es alto ni excesivamente progresivo. En todo caso, el principal problema del IRPF no es su progresividad. Es que, lejos de gravar toda la renta de todos los contribuyentes, solo grava ciertas rentas de algunos contribuyentes. Esto crea una inequidad horizontal (contribuyentes iguales pagan impuestos diferentes) inaceptable, y erosiona notablemente la capacidad recaudatoria del impuesto. La inequidad horizontal del IRPF se debe a dos causas: el fraude y la normativa del impuesto.

Casi el 95% de la renta declarada en el IRPF ha sido retenida previamente. Lo no retenido esencialmente no se declara. Y lo que no se retiene son las rentas no salariales y muchas de las formas de rentas del

capital percibidas por los más ricos. El fraude alcanza la desfachatez cuando, aprovechando la normativa y la falta de inspección en Sociedades, los empresarios y las rentas elevadas utilizan empresas para eludir el pago del IRPF.

Más allá de la pérdida recaudatoria (no despreciable, porque reducir el fraude a la mitad aumentaría la recaudación en al menos tres puntos del PIB), el fraude plantea tres problemas. Primero, deslegitima el sistema fiscal y al Estado que lo tolera. Segundo, impide que aumente la recaudación porque no se pueden pedir más esfuerzos a quien está ya pagando mientras una parte de los contribuyentes (muchos de los más ricos) está al margen del sistema fiscal. Tercero, permite a los defraudadores acceder a prestaciones públicas creadas para las rentas bajas.

El fraude en España es muy elevado por dos causas. Primero porque desde hace muchos años no hay voluntad política para eliminarlo. Segundo, porque es la elección racional de cualquier contribuyente sin rentas retenidas. Cuando la probabilidad de detección es casi nula, si te detectan es poco probable que te descubran todo, si te descubren la sanción es pequeña, y si todo va mal, hay vías para evitar el pago en ejecutiva, lo razonable es defraudar. La declaración de rentas no retenidas se convierte casi en una donación graciosa al Estado.

Para reducir el fraude es necesario primero una voluntad política que exprese tolerancia cero ante el fraude y, segundo, tomar medidas para que defraudar (o ayudar a hacerlo) deje de ser un ejercicio rentable. Esto implica aumentar la probabilidad de detección, la sanción, la exposición social del defraudador y la eficacia en el cobro de deudas. La Agencia

Tributaria debería responder anualmente de su gestión con indicadores objetivos y medibles de la evolución del fraude estimado. También se deben cerrar vías de elusión (uso de empresas para eludir el IRPF, Sicavs con testaferros, Sociedades y Fondos de Capital Riesgo, etcétera).

La segunda causa de inequidad horizontal es el diseño del impuesto. El IRPF exime de tributación algunas rentas, bonifica otras (incluyendo las rentas plurianuales) y prima algunos usos de la renta (como la compra de planes de pensiones o de vivienda). Una de las inequidades más importantes se produce porque, con el impuesto dual vigente, las rentas del capital tributan a un tipo menor que incluso el mínimo aplicable a las rentas del trabajo. Para ver la magnitud de estas inequidades baste señalar que, por ejemplo, en el año 2011 el Estado gastará en incentivar las pensiones privadas más de 1.700 millones de euros (bastante más de lo que se ahorra no revalorizando las pensiones públicas). El coste de las ayudas a la vivienda (incluyendo una dudosa ayuda para obras de mejora y otra aún más dudosa exención por reinversión de plusvalías en la vivienda propia) llega a casi 9.000 millones de euros.

La equidad horizontal exige eliminar las exenciones, las bonificaciones y todas las deducciones no ligadas a la renta. También debe eliminarse la dualidad retornando a un impuesto que grave toda la renta de forma progresiva.

Finalmente, hay provisiones en el IRPF que deberían modificarse para que fuera más justo y simple. Esto incluye, entre otras medidas, reformar el tratamiento de la inflación, las deducciones personales, o la de rendimientos del trabajo.

Hay quien considera que, además, se debe simplificar el IRPF introduciendo un impuesto de tipo único o de doble tipo. Esta propuesta consiste en simplificar la base y reducir el número de tipos a uno o dos. Es difícil ver qué ganancia de sencillez supone para una persona con inteligencia normal reducir el número de tipos de los cuatro actuales a uno, no digamos ya a dos. Establecer un tipo único solo añade regresividad (favorece a las clases altas a expensas de las medias). Los efectos del doble tipo sobre la progresividad dependen de cuáles sean los tipos y el mínimo exento, pero en cualquier caso solo sirve para reducir la graduación de la progresividad. En cuanto a la simplificación de la base, en las propuestas de tipo único (o doble), generalmente solo es un eufemismo para reducir los conceptos por los que tributan las rentas altas y abrir vías de elusión.

En realidad, muchas de las propuestas de simplificación son solo excusas para reducir la equidad, progresividad y visibilidad del IRPF.

En conclusión, es necesaria una reforma del IRPF que dote al impuesto de capacidad recaudatoria y elimine la inequidad horizontal. Esta reforma, muy diferente a la sugerida por David Taguas en un artículo reciente, pasa por luchar de forma efectiva contra el fraude, cerrar vías de elusión, eliminar la dualidad, depurar las deducciones y bonificaciones del impuesto y modificar algunos elementos técnicos. Solo así el IRPF podrá jugar el papel económico y ético para el que fue establecido, y generar en el futuro una parte sustantiva de los recursos necesarios para mantener el Estado de bienestar.