

MERCADO DE TRABAJO, CRISIS Y FISCALIDAD

Carmen Almagro Martín

Profesora contratada doctora (acreditada para profesora titular de universidad).

Departamento de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Granada

EXTRACTO

El Derecho al trabajo se configura como un derecho fundamental del ser humano y como tal aparece recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, formando parte de ese «ideal común» que todos los pueblos y naciones deben esforzarse en conseguir. Sin embargo, en épocas de crisis como la que nos azota, siendo España uno de los países que se ha visto afectado con mayor intensidad, el desempleo ha alcanzado en nuestro país niveles tan altos que se ha convertido en la principal preocupación de los españoles (prácticamente en todas las familias hay al menos un miembro en «paro»). La situación es devastadora; con cerca de seis millones de trabajadores en situación de desempleo, resulta evidente que el país debe continuar la reforma en el ámbito laboral poniendo en práctica políticas activas que permitan la reducción de esta cifra y la normalización del mercado de trabajo. Sin embargo, no menos importante resulta la adopción de medidas para la protección de los millones de desempleados que, viéndose privados de trabajo, principal fuente de ingresos para muchos de ellos, carecen de los recursos necesarios para hacer frente a sus necesidades básicas y las de sus familias.

Estando la sociedad española altamente sensibilizada ante la inaceptable tasa de paro que sufrimos, creemos que sería necesario extender los beneficios fiscales a todas las prestaciones de desempleo, sea cual sea su naturaleza, tal como ocurría con la Ley 19/1978 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aun cuando la realidad socioeconómica entonces imperante, si bien era difícil, dudamos que fuera peor que la actual.

Palabras claves: Derecho, trabajo, desempleo, crisis y beneficio fiscal.

Fecha de entrada: 30-06-2014 / Fecha de revisión: 18-08-2014 / Fecha de aceptación: 17-09-2014

LABOUR MARKET, CRISIS AND TAXATION

Carmen Almagro Martín

ABSTRACT

The right to work is held to be a fundamental human right and as such is included in the Universal Declaration of Human Rights, as part of the «common standard» that all peoples and nations should strive to achieve. However, in times of crisis such as the present, in which Spain is one of the countries that have been hardest hit, unemployment in our country has reached such high levels that it has become peoples' main concern (virtually every family has at least one member out of work). The situation is devastating; with around six million workers unemployed, it is quite clear that the country must continue its policies of labour reform, putting into practice active policies aimed at reducing this figure and normalizing the labour market. However, it is no less important to take measures to protect the millions who are unemployed; without a job, which constitutes the main source of income for most people, they lack the necessary resources to meet their basic needs and those of their families. Spanish society is very alive to the problems caused by this unacceptable situation, and therefore we believe it necessary to extend tax exemptions to all unemployment benefits, whatever their nature, as was the case with the 1978 Income Tax Act. In our opinion, the prevailing socioeconomic situation at that time, although difficult, was no worse than at present.

Keywords: Law, work, unemployment, crisis and tax benefit.

Sumario

1. Derecho al trabajo
2. El problema del desempleo en España
3. La extinción de la relación laboral: incentivos fiscales
4. Beneficios fiscales sobre la prestación por desempleo
5. La anunciada reforma fiscal, nuevas perspectivas sobre la tributación de las rentas obtenidas por desempleados

1. DERECHO AL TRABAJO

El Derecho al trabajo se configura como un derecho fundamental del ser humano y como tal aparece recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, formando parte de ese «ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción».

Concretamente el artículo 23 de dicha Declaración establece que «toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo». También «tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual», «a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social» y «a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses».

Sin embargo, resulta evidente que, en el mundo, son muchas las personas que carecen de empleo, siendo mayor el porcentaje de parados cuanto más pobre sea el país que tomemos como referencia, lo que ha generado importantes movimientos migratorios hacia territorios más prósperos que ofrecen mayores posibilidades de trabajo. Pero incluso en los países desarrollados el derecho al trabajo plantea numerosos problemas, que se acentúan en épocas de crisis como la que vivimos desde hace años, en las que las condiciones laborales son cada vez más precarias (prolifera los contratos temporales, se reducen los salarios, y se abarata el despido) perjudicando especialmente a los colectivos tradicionalmente más vulnerables, como los jóvenes –que cada vez tienen más difícil el acceso a su primer puesto de trabajo y cuando lo encuentran en la mayoría de los casos son de carácter temporal y con escasa remuneración–, los mayores de 50 años –quienes formando parte de la población activa ven drásticamente reducidas sus posibilidades de encontrar un empleo–, las mujeres –entre las que la tasa de desempleo es mayor que la de los hombres pese a que en muchos casos aun perciben un salario menor que estos por el mismo trabajo–, los discapacitados, o los inmigrantes.

Ante esta situación los distintos Estados han ido adoptando numerosas medidas que les permitan mejorar sus economías y superar la crisis, muchas de las cuales han tenido como objetivo la reforma laboral a fin de elevar los niveles de contratación, si bien en numerosas ocasiones dichas medidas han provocado el menoscabo de los derechos de los trabajadores y empleados pú-

blicos¹. España es uno de los países que se ha visto afectado con mayor intensidad por esta crisis «global» que aún nos azota, y si bien la economía parece haber iniciado lentamente la senda de la recuperación, no será hasta final de 2014 o principios de 2015 cuando aparezcan los primeros signos de recuperación del mercado de trabajo, en términos de crecimiento de empleo neto. Como veremos a continuación, el desempleo en España ha alcanzado niveles tan altos que se ha convertido en la principal preocupación de los españoles² (prácticamente en todas las familias hay al menos un miembro en «paro»). La situación es devastadora; con cerca de seis millones de trabajadores en situación de desempleo, resulta evidente que el país debe continuar la reforma en el ámbito laboral poniendo en práctica políticas activas que permitan la reducción de esta cifra y la normalización del mercado de trabajo.

Sin embargo, no menos importante resulta la adopción de medidas para la protección de los millones de desempleados, que viéndose privados de trabajo, principal fuente de ingresos para muchos de ellos, carecen de los recursos necesarios para hacer frente a sus necesidades básicas y las de sus familias. Como afirma RODRÍGUEZ ESCANCIANO, «tradicionalmente se ha venido distinguiendo entre políticas pasivas y activas de empleo, destinadas, las primeras, a dispensar a los desempleados una protección por medio de una renta sustitutoria, cuando cumplan determinados requisitos y, las segundas, a mejorar sus posibilidades de inserción o reinserción en el mercado de trabajo, a adaptar su formación y cualificación para el empleo y a fomentar el espíritu empresarial, a través de un conjunto de programas y medidas llevadas a cabo por los poderes públicos. De este modo, mientras las políticas activas constituyen instrumentos destinados a fomentar y crear empleo, y a luchar contra el desempleo, bien mediante estímulos económicos directos, como es el caso de las bonificaciones, reducciones o exenciones de las cuotas de Seguridad Social, exenciones fiscales, subvenciones y préstamos, bien a través de la capacitación, orientación y recualificación para el encuentro de una oferta de trabajo, las políticas pasivas se orientan a garantizar un determinado nivel de ingresos para los parados (esto es, protección económica por paro)»³. Por ello, vamos a dedicar este trabajo al estudio de las medidas adoptadas por el legislador fiscal en torno al problema del desempleo en un impuesto tan general y amplio como que grava sobre la renta de las personas físicas en España, comenzando por hacer un breve estudio sobre la evolución de los niveles de desempleo en este país en los últimos años.

¹ Realiza un interesante trabajo sobre la necesidad de integrar el diálogo social en el engranaje administrativo, particularmente laboral, FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «Integración del diálogo social en el sistema de Administración del Trabajo (la perspectiva del Derecho Internacional del Trabajo)», *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, págs. 87-127, vol. 105, 2010.

² Centro de Investigaciones Sociológicas (Estudio n.º 3017 - Barómetro de marzo 2014). El 57,9% de los encuestados situó al paro como principal problema en España. En el Estudio n.º 3.024 (avance barómetro de mayo 2014) el porcentaje es del 58,4%. Vid. www.cis.es.

³ Vid. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: *Alternativas de financiación en época de crisis*, Madrid: Aranzadi, 2014 (BIB 2014\2).

2. EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA

Como decimos, uno de los colectivos que está sufriendo de manera especialmente intensa los efectos de la crisis económica y financiera por la que atravesamos es el de los desempleados. No obstante, la configuración de un sistema de beneficios fiscales referido al mismo no viene de ahora. Tradicionalmente ha sido patente la intención del legislador de tratar de paliar la grave situación económica y social que padecen las personas cuando pierden el trabajo, configurando para ello un régimen de prestaciones laborales y sociales que ayuden a mitigar tan devastadores efectos hasta que el trabajador encuentre un nuevo empleo, o el primero, pues también están desempleadas las personas que habiendo alcanzado la edad laboral y completado su formación no encuentran su primer puesto de trabajo.

Frente a esta grave situación, se vienen adoptando múltiples medidas que, por su carácter urgente, se plasman en normas como el real decreto-ley, en uso de la potestad que el Gobierno detenta, medidas que intentan paliar el demoledor efecto que está provocando en nuestra sociedad el pernicioso fenómeno del desempleo. Algunos de estos reales decretos-leyes simplemente se convalidan, y otros se tramitan –normalmente por la vía de urgencia– para incorporarse a nuestro ordenamiento con el carácter de ley. Es esto lo que ocurrió con el [Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que poco después vería la luz, con idéntico nombre, como norma con rango de ley, la [3/2012, de 6 de julio](#).

La exposición de motivos de esta última ley glosa de manera sucinta la situación a la que nos enfrentamos reconociendo los efectos de la crisis económica que azota España desde 2008, y entre ellos, la debilidad del modelo laboral español. La gravedad de esta crisis, que según dicha norma «no tiene precedentes», ha provocado en nuestro país la destrucción de más empleo y más rápidamente que en las principales economías europeas. Según los datos de la Encuesta de Población Activa⁴ la cifra de paro se situaba para 2011 en 5.273.600 personas, con un incremento de 295.300 en el cuarto trimestre y de 577.000 respecto al mismo trimestre de 2010. La tasa de paro subió en 1,33 puntos con relación con el tercer trimestre y se situaba en el 22,85%.

Los datos posteriores, relativos al tercer trimestre de 2012, tampoco reflejan un alivio de la situación, pese a las medidas adoptadas por el Gobierno. Así, durante este periodo, la ocupación descendió en 96.900 personas, hasta un total de 17.320.300, la tasa de variación trimestral del empleo se sitúa en el -0,56%, la ocupación disminuye en 49.400 personas en el empleo público y en 47.600 en el empleo privado, y el número de parados crece en 85.000 personas, alcanzando ya la cifra de 5.778.100, con lo que la tasa de paro se incrementa 38 centésimas hasta el 25,02%.

Los datos en 2013 fueron poco halagüeños. Durante el primer trimestre de este año la ocupación baja en 322.300 personas, hasta un total de 16.634.700. La tasa de variación trimestral del empleo es del -1,90% y la tasa anual del -4,58%. La ocupación disminuye en 71.400 personas

⁴ Disponibles en la web del Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es.

en el empleo público y en 251.000 en el empleo privado; el número de parados crece en 237.400 personas y alcanza la cifra de 6.202.700, superando la barrera psicológica de los 6 millones. La tasa de paro sigue incrementándose 1,14 puntos, hasta el 27,16%.

Sin embargo, en el tercer trimestre de 2013 la ocupación subió en 39.500, hasta un total de 16.823.200. La tasa de variación trimestral del empleo es del 0,24% y la tasa anual del -2,87%. La ocupación aumenta en 52.000 personas en el empleo privado, y disminuye en 12.600 en el empleo público.

Por último, en el cuarto trimestre de 2013 la ocupación de nuevo baja en 65.000 personas, hasta un total de 16.758.200. Sin embargo el descenso en el número de ocupados es el menor en un cuarto trimestre desde 2008. La variación trimestral del empleo es del -0,39%. El empleo se ha reducido en 198.900 personas en los últimos 12 meses. La variación anual es del -17%, que es la menos negativa de los últimos 5 años.

Las gráficas que se manejan son visualmente muy impactantes, y las sensibles mejoras en la tasa de desempleo que hemos conseguido a lo largo de 2014, y que algunos sectores achacan a factores puramente estacionales, no consiguen aún hacernos olvidar las cifras que hemos manejado en los últimos años:

Número de parados y tasa de paro



Además, la destrucción de empleo ha sido más intensa en ciertos colectivos, especialmente el de los jóvenes, alcanzando la tasa de paro entre los menores de 25 años casi el 50%. La incertidumbre a la hora de entrar en el mercado de trabajo, los reducidos sueldos iniciales y la situación económica general están provocando que muchos jóvenes bien formados abandonen el merca-

do de trabajo español y busquen oportunidades en el extranjero. También el desempleo de larga duración en España es más elevado que en otros países y cuenta con un doble impacto negativo. Por un lado, el que genera sobre este colectivo de personas y, por otro, el impacto adicional sobre la productividad agregada de la economía. La duración media del desempleo en España en 2010 fue, según la OCDE, de 14,8 meses, frente a una media para los países de la OCDE de 9,6 y de 7,4 meses para los integrantes del G7.

Este ajuste ha sido especialmente grave para los trabajadores temporales. Manteníamos a mediados de 2012 una tasa de temporalidad de casi el 25 %, mucho más elevada que el resto de nuestros socios europeos. La temporalidad media en la Unión Europea es del 14%, 11 puntos inferior a la española.

Lógicamente, la destrucción de empleo está teniendo efectos muy relevantes sobre el sistema de la Seguridad Social. Desde diciembre de 2007 hasta la entrada en vigor de la [Ley 3/2012](#), en julio de 2012, el número de afiliados había disminuido en casi 2,5 millones (un 12,5%). Además, si el gasto medio mensual en prestaciones por desempleo en 2007 fue de 1.280 millones de euros, en diciembre de 2011 ascendió a 2.584 millones⁵.

La crisis económica, continúa la exposición de motivos de la [Ley 3/2012](#), ha puesto en evidencia la insostenibilidad del modelo laboral español. «Los problemas del mercado de trabajo lejos de ser coyunturales son estructurales, afectan a los fundamentos mismos de nuestro modelo sociolaboral y requieren una reforma de envergadura que, pese a los cambios normativos experimentados en los últimos años, continúa siendo reclamada por todas las instituciones económicas mundiales y europeas que han analizado nuestra situación, por los mercados internacionales que contemplan la situación de nuestro mercado de trabajo con enorme desasosiego y, sobre todo, por los datos de nuestra realidad laboral, que esconden verdaderos dramas humanos. Las cifras expuestas ponen de manifiesto que las reformas laborales realizadas en los últimos años, aún bien-intencionadas y orientadas en la buena dirección, han sido reformas fallidas».

Ante la gravedad de la situación económica y del empleo, el legislador afronta una reforma laboral que tenía por objeto proporcionar a los operadores económicos y laborales un horizonte de seguridad jurídica y confianza en el que desenvolverse con certeza para conseguir recuperar el empleo. La reforma propuesta trató de garantizar tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión de los recursos humanos de su actividad económica como la seguridad de los trabajadores en el empleo y adecuados niveles de protección social.

Paralelamente a ello, nuestro legislador fiscal tenía ya diseñado un conjunto de medidas tributarias dentro de la imposición directa que no se reduce solamente a exceptuar de gravamen determinadas rentas percibidas como consecuencia de la finalización de la relación laboral, cuando esta lo es por despido o cese, sino que también concede trato favorable a aquellas cantidades que,

⁵ La fuente de los datos indicados es el propio Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es.

aun tributando, derivan de la pérdida del trabajo, como una forma de proteger –precisamente– el derecho al mismo, de cuyo estudio nos ocupamos a continuación.

3. LA EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL: INCENTIVOS FISCALES

Como sabemos, la [Ley 44/1978, de 8 de septiembre](#), fue la primera que reguló un impuesto general sobre la renta de las personas físicas tras la importante reforma tributaria acontecida en 1977, dicha ley incorporaba un tratamiento «especial» para las indemnizaciones derivadas del despido o cese del trabajador⁶. Sin embargo, este tratamiento no se articulaba como una exención, sino que engrosaba los supuestos de rentas no sujetas al impuesto, así el artículo 3.4 de la [Ley 44/1978](#) establecía que: «No tendrán la consideración de renta... las indemnizaciones que constituyan compensación de la pérdida o deterioro de bienes o derechos que no sean susceptibles de integrar el hecho imponible del Impuesto sobre el Patrimonio». Por su parte el reglamento del impuesto⁷ dedicaba sus artículos 8 y 10 a desarrollar esta materia, estableciendo en el segundo de estos preceptos [art. 10, apartado 2 letra a)] que se considerarían incluidas entre las indemnizaciones a que la ley eximía de gravamen (por vía de la no sujeción) las que se derivasen del traslado, despido o cese del sujeto pasivo, hasta el límite máximo que, con carácter obligatorio, señalase la legislación entonces vigente, excluyendo, y por tanto considerando rentas sujetas [art. 10.2 e) reglamento], las derivadas de contratos o convenios en la parte que excediesen de la cuantía que resultara legalmente obligatoria. Parece claro que, desde sus comienzos, el legislador fiscal establece la base del tratamiento que se va a dar a tales rentas que, en esencia, ha permanecido hasta hoy, si bien dejó de ser considerado supuesto de no sujeción para pasar a ser una renta sujeta, pero exenta, con la entrada en vigor de la [Ley 18/1991, de 6 de junio](#)⁸.

Creemos, con BANACLOCHE PALAO y GALÁN RUIZ que «... es conveniente detenerse a recapacitar sobre el motivo que en su día justificó –y que actualmente sigue legitimando–, la exoneración de gravamen de las indemnizaciones a que hacía referencia el artículo 3 de la primitiva Ley del IRPF: se trata de indemnizaciones por la pérdida de derechos que no son susceptibles de valoración económica (por eso no son hechos imposables del Impuesto sobre el Patrimonio), como el derecho a la vida, a la integridad física, a la salud, a la intimidad, al honor, al trabajo, a la protección jurídica, a la libertad de expresión, etcétera»⁹. Por tanto, bajo esta perspectiva, no

⁶ Sobre la naturaleza de esta prestación un interesante estudio en BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: «¿Indemnización por despido versus compensación por daños y perjuicios?», *Aranzadi Social*, núm. 5/2013 (BIB 2013\1669).

⁷ Regulado por [Real Decreto 2384/1981, de 3 de agosto](#).

⁸ Concretamente establecía el artículo 9.Uno de la citada ley que: «Estarán exentas las siguientes rentas: d) Las indemnizaciones por despido o cese del trabajador, en la cuantía establecida con carácter obligatorio en el Estatuto de los Trabajadores, en su normativa reglamentaria de desarrollo o, en su caso, en la normativa reguladora de la ejecución de sentencias, sin que pueda considerarse como tal la establecida en virtud de convenio, pacto o contrato».

⁹ Vid. BANACLOCHE PALAO, C. y GALÁN RUIZ, J.: «Exención de las indemnizaciones por despido en el IRPF: el problema del cómputo de la antigüedad en la empresa», *Quincena Fiscal*, núm. 2, 2005 (BIB 205\514).

sería renta la cuantía percibida en compensación del menoscabo sufrido en su derecho al trabajo por la persona que pierde el empleo. Sin embargo, la configuración del supuesto como norma de no sujeción no parece muy acertada pues, no cabe duda de que dicha afluencia dineraria, no tributando por otro impuesto, debe considerarse «renta» a todos los efectos, y más concretamente «renta del trabajo», toda vez que deriva, aunque sea indirectamente, del trabajo prestado por el contribuyente. Entendemos, por tanto, que la percepción de una indemnización por la pérdida del empleo tiene la ineludible consideración de rendimiento del trabajo, y es obligado así considerarlo, al entrar de lleno en el concepto que del mismo establece la normativa reguladora del Impuesto, delimitado en el artículo 17.1 de la Ley del IRPF, según el cual «*Se considerarán rendimientos íntegros del trabajo todas las contraprestaciones o utilidades, cualquiera que sea su denominación o naturaleza, dinerarias o en especie, que deriven directa o indirectamente, del trabajo personal o de la relación laboral o estatutaria y no tengan el carácter de rendimiento de actividades económicas*». Así pues, si algún trato de favor se le quiere dispensar, lo mejor es hacerlo por vía de la exención. Esta concepción, la de proteger la compensación por la pérdida de un derecho por la vía de la exención, es comúnmente aceptada entre la doctrina tributarista; el propio Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español (informe «Lagares») encuadraba, al socaire de las mismas, la exención de las indemnizaciones por despido entre uno de los cuatro grupos existentes, el de las exenciones que se refieren a compensaciones por pérdidas sufridas, aunque estas más bien —señala el mencionado informe— «deberían definirse como supuestos de no sujeción al impuesto»¹⁰, cosa con la que no podemos estar más en desacuerdo tratándose de una indemnización por despido, a la vista de la propia redacción de la ley que define un rendimiento del trabajo como aquel que deriva directa o «indirectamente» del trabajo realizado, como es el caso, y es que no se puede compensar, por esta vía, un derecho que se tuvo y cuyos rendimientos como tales tributaban, por lo que la renta percibida por su pérdida, lo será en todo caso, sin perjuicio de la protección que pueda merecer vía exención.

Y, como ya hemos señalado, así lo decidió el legislador; de forma que a partir de la [Ley 18/1991](#) la normativa reguladora del IRPF incluye dicho supuesto de exención. En concreto, el artículo 7 de la vigente Ley del Impuesto señala en su letra e) que están exentas «las indemniza-

¹⁰ Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, pág. 98, www.minhap.gob.es. La comisión que elaboró el informe, dicho sea de paso, ha tratado de encuadrar las actuales exenciones en cuatro grandes grupos para justificar su existencia:

- El primero comprende las exenciones que se refieren a compensaciones por pérdidas sufridas, de las que, como hemos señalado, defiende definir las como supuestos de no sujeción al impuesto.
- El segundo grupo se refiere a las exenciones que se conceden por el honor y distinción a que se hacen acreedoras determinadas conductas.
- El tercer grupo se corresponde con las exenciones cuya finalidad es reducir la cuantía del gasto público.
- Y, finalmente, el cuarto se refiere a las exenciones que pretenden constituir auténticos incentivos fiscales.

En nuestra opinión, la indemnización que tratamos anda a caballo entre las del primer grupo y las del último, como se deduce del propio título del epígrafe; se trata de un incentivo fiscal (y limitado) como consecuencia de la compensación por pasar a formar parte de un grupo en situación desfavorecida.

ciones por despido o cese del trabajador en la cuantía establecida con carácter obligatorio en el Estatuto de los Trabajadores, en su normativa de desarrollo o, en su caso, en la normativa reguladora de la ejecución de sentencias, sin que pueda considerarse como tal la establecida en virtud de convenio, pacto o contrato». Dado que las situaciones con las que nos podemos encontrar son múltiples, la Ley del IRPF (y su Reglamento) procura adaptarse a ellas de manera diferenciada dando un tratamiento más beneficioso a los supuestos de pérdida del trabajo considerados socialmente más «injustos»¹¹. La exención de las cantidades percibidas se modula por remisión a la normativa laboral, sin extenderla, eso sí, a los pactos entre las partes, ya sean particulares o mediante convenio colectivo, a pesar de la naturaleza que el ordenamiento jurídico les concede¹².

Sin embargo, y según la modificación introducida por la [Ley 27/2009, de 30 de diciembre](#), de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas –disp. adic. decimotercera y disp. trans. tercera–, tratándose de despidos derivados de expedientes de regulación de empleo (art. 51 ET) o producidos por causas objetivas (art. 52 ET), siempre que, en ambos casos, se deban a causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o por fuerza mayor, pese a que la indemnización obligatoria según el Estatuto de los Trabajadores es de 20 días de salario por año de servicio con un máximo de 12 mensualidades, quedará exenta la parte de aquella que no supere la establecida para el despido improcedente, esto es, el equivalente a 45 días de salario por año de servicio con un máximo de 42 mensualidades, cantidad que desde el 12 de febrero de 2012 se reduce a 33 días de salario por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades en virtud de la modificación introducida por el [Real Decreto-Ley 3/3012, de 10 de febrero](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral y recogida por la posterior [Ley 3/3012, de 6 de julio](#), de medidas urgentes la reforma del mercado laboral¹³.

Para que resulte exenta, la indemnización debe derivar del despido o cese del trabajador. Tiene lugar el despido del trabajador, cuando es el empresario, unilateralmente, el que pone fin a

¹¹ Debemos matizar que esta exención no resulta de aplicación al particular ámbito de las relaciones laborales de carácter especial de los deportistas profesionales, supuestos en los que, según la Dirección General de Tributos, hay que acudir a su normativa reguladora. Sobre el particular *vid.* MAGRANER MORENO, J.: «La exención en el IRPF de la indemnización por despido de los deportistas: el final de una historia que no debió empezar», *Tribuna Fiscal*, núm. 248, 2011; SALA GALVÁN, G.: «Análisis del régimen especial de impatriados aplicado a los deportistas profesionales (art. 93 LIRPF)», *Tribuna Fiscal*, núm. 273, 2014 y CHICO DE LA CÁMARA, P. y GONZÁLEZ DEL RÍO, J. M.: «La exención en el IRPF de las indemnizaciones por despido del deportista profesional», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 24/2008 (BIB 2008\2178).

¹² Sin embargo, no fue siempre así. La dicción del Reglamento del Impuesto vigente hasta 1992 (RD 2384/1981) daba pie a entender que, dada la naturaleza jurídica de los convenios colectivos, las indemnizaciones allí pactadas formaban parte de la «legislación vigente» y por tanto las cantidades obtenidas a raíz de su aplicación quedaban «no sujetas» al impuesto, cualquiera que fuera su cuantía.

¹³ Sobre el régimen laboral véanse los trabajos de FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J. J.: *Expedientes de regulación de empleo*, Madrid: Trotta, 1993; MONEREO PÉREZ, J. L.: *Los despidos colectivos en el ordenamiento interno y comunitario*, Madrid: Civitas, 1994; y NORES TORRES, L. E.: *El periodo de consultas en la reorganización productiva empresarial*, Madrid: CES, 2000.

la relación laboral, por el contrario será cese voluntario si es el propio trabajador quien lo hace. Deberá tributar, por tanto, cualquier otra indemnización que perciba el trabajador por causa distinta al despido o cese de la relación laboral. Son buenos ejemplos de indemnizaciones gravadas las percibidas por finalización de un contrato temporal, por jubilación anticipada o por reducción de jornada, entre otros. Si bien el legislador fiscal estima que las cantidades percibidas por el trabajador en caso de resolución, de mutuo acuerdo, de la relación laboral resultarán beneficiadas por aplicación de la reducción derivada de su consideración como «rendimientos del trabajo obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo», cualquiera que sea el periodo que el trabajador hubiese permanecido en la empresa. Algo ciertamente sorprendente, pues *de facto* implica proyectar sobre tales cantidades una exención parcial, sin que advirtamos el fundamento de la misma fuera de los supuestos en los que, con lógica, se pretende disminuir la progresividad del impuesto sobre aquellas rentas que se han generado en más de uno (dos exige la norma) de los periodos impositivos objeto de gravamen.

Volviendo al tema de la exención (plena) de las cantidades percibidas por el despido o cese de la relación laboral, pone como condición la Ley del Impuesto para el disfrute de la misma el hecho de que la indemnización debe ser la que corresponda con carácter obligatorio según las disposiciones del Estatuto de los Trabajadores, su normativa de desarrollo o la normativa relativa a la ejecución de sentencias. Cualquier otra indemnización cuya obligatoriedad no resulte de las citadas normas, por ejemplo, las derivadas del propio contrato de trabajo o de los pactos o convenios suscritos por empresario y trabajador, incluidas las establecidas en el convenio colectivo, así como las que se abonen de forma voluntaria, estarán gravadas por el IRPF, aunque luego podría aplicársele, si procediese, una reducción –exención parcial la llamábamos– si tal rendimiento pudiera entenderse generado en más de dos años, siendo obvio que no se perciben de forma periódica ni recurrente¹⁴.

Resulta obligado hacer una breve mención a los supuestos más comunes para los que el Estatuto de los Trabajadores prevé la obligación de indemnizar al trabajador que cesa o es despedido de su empleo, y la cuantía legal de tales indemnizaciones:

A) Indemnizaciones por cese voluntario (a instancia del trabajador pero motivado por alguna de las circunstancias previstas en los arts. 40, 41 y 50 ET). Tendrán lugar en caso de:

- Artículo 40 del ET: Movilidad geográfica por traslado del trabajador de su centro de trabajo, cuando ello implique un cambio en su residencia. Le corresponderá al trabajador una indemnización de 20 días de salario por año trabajado con un límite máximo de 12 mensualidades.

¹⁴ Sobre la naturaleza, funcionamiento, y aplicación de la reducción sobre los rendimientos íntegros del trabajo que puedan tributar por exceder de los límites previstos en la Ley del Impuesto, reducción que se ha dado en llamar «por irregularidad», del 40% ahora vigente, y que con el Proyecto de Ley del Impuesto pasa a ser del 30%, damos buena cuenta en el último apartado de este trabajo.

- Artículo 41 del ET: Modificación sustancial de las condiciones de trabajo que afecten a alguna de estas materias: jornada, horario, turnos, sistema de remuneración, sistema de trabajo y rendimiento o funciones. El trabajador tiene derecho a percibir una indemnización de 20 días de salario por año de servicio en la empresa, con un máximo de 9 mensualidades.
- Artículo 50 del ET: Serán causas justas para que el trabajador pueda solicitar la extinción del contrato por incumplimiento grave de las obligaciones que incumben al empresario, las siguientes:
 - Modificaciones sustanciales en las condiciones de trabajo que redunden en perjuicio de su formación profesional o menoscabo de su dignidad.
 - La falta de pago o retrasos continuados en el abono del salario pactado.
 - Cualquier otro incumplimiento grave de sus obligaciones contractuales por parte del empresario, salvo los supuestos de fuerza mayor.

Se reconoce al trabajador el derecho a percibir la indemnización prevista para el despido improcedente (art. 54 ET), es decir, el equivalente a 45 días de salario por año de servicio con un máximo de 42 mensualidades, cantidad que, como ya hemos indicado, desde el 12 de febrero de 2012 se reduce a 33 días de salario por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades (modificación introducida por el RDL 3/3012).

B) Indemnizaciones derivadas de despido disciplinario (art. 54 ET) por decisión del empresario basada en un incumplimiento grave y culpable del trabajador (embriaguez, indisciplina, faltas repetidas e injustificadas al trabajo):

- Artículo 56.1 del ET: Despido improcedente. Cualquier despido disciplinario podrá ser judicialmente declarado improcedente cuando no se acredita el incumplimiento que el empresario imputa al trabajador.

En estos supuestos prevé el legislador una doble posibilidad, la readmisión del trabajador o el abono de una indemnización consistente en:

- Indemnizaciones devengadas hasta el 11 de febrero de 2012: 45 días de salario por año de servicio en la empresa con un máximo de 42 mensualidades.
- Indemnizaciones devengadas desde el 12 de febrero de 2012: 33 días de salario por año de servicio con un máximo de 24 mensualidades (RDL 3/3012).

El régimen transitorio aplicable en aquellos casos en los que el contrato de trabajo se hubiese formalizado antes del 12 de febrero de 2012 y el despido tenga lugar después de la citada fecha viene establecido en la disposición transitoria quinta.2 de la Ley 3/2012, que establece: «La indemnización

por despido improcedente de los contratos formalizados con anterioridad al 12 de febrero de 2012 se calculará a razón de 45 días de salario por año de servicio por el tiempo de prestación de servicios anterior a dicha fecha, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, y a razón de 33 días de salario por año de servicio por el tiempo de prestación de servicios posterior, prorrateándose igualmente por meses los periodos de tiempo inferiores a un año. El importe indemnizatorio resultante no podrá ser superior a 720 días de salario, salvo que del cálculo de la indemnización por el periodo anterior al 12 de febrero de 2012 resultase un número de días superior, en cuyo caso se aplicará este como importe indemnizatorio máximo, sin que dicho importe pueda ser superior a 42 mensualidades, en ningún caso».

C) Indemnizaciones derivadas de despido colectivo fundado en causas económicas, técnicas organizativas o de producción (art. 51 ET)¹⁵.

Si el despido es procedente la indemnización obligatoria según el Estatuto de los Trabajadores es 20 días de salario por año trabajado con un límite de 12 mensualidades. Sin embargo, a tenor de la reforma operada por la [Ley 27/2009](#) a que antes aludíamos, estarán exentas del IRPF las indemnizaciones percibidas hasta el importe equivalente al despido improcedente.

D) Indemnizaciones derivadas del despido objetivo (art. 52 ET). Se produce a instancia del empresario pero por causas objetivas, tales como ineptitud sobrevenida del trabajador, falta de adaptación a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo, necesidad de amortizar puestos de trabajo (en número inferior al exigido para el despido colectivo), absentismo laboral (falta justificadas al trabajo con reiteración). Si el despido es procedente, la indemnización prevista será de 20 días de salario por año trabajado con un máximo de 12 mensualidades. Estarán exentas dichas cantidades salvo en caso de despido basado en la necesidad de amortizar puestos de trabajo (por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción), supuesto en el que la exención alcanzará a la correspondiente al despido improcedente.

En todos los casos, ya sean de despido o cese, se prorratearán por meses los periodos de trabajo para la empresa cuya duración sea inferior a un año.

Esta exención, no alcanza, si los hubiere, a los salarios de tramitación, en tanto que sustituyen la retribución que el trabajador ha dejado de percibir durante la tramitación del procedimiento, esto es, desde que fue despedido hasta la fecha de notificación de la sentencia que declara la

¹⁵ Con el [Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, se adecua el tratamiento de las indemnizaciones en el supuesto de despidos colectivos, eliminando toda referencia a la previa aprobación del expediente de regulación de empleo por la autoridad competente, puesto que con la entrada en vigor de la reforma laboral desaparece la autorización o aprobación administrativa.

improcedencia del despido o hasta que hubiera encontrado otro empleo, si ocurriera antes de recibir aquella. Por tanto no tienen carácter indemnizatorio.

Además, a los requisitos necesarios para disfrutar de la exención que ya hemos analizado, debemos añadir otro, establecido por el artículo 1 del Reglamento del IRPF, que condiciona su aplicación a la efectiva desvinculación del trabajador con la empresa. Presume la norma que no existe tal desvinculación, salvo prueba en contrario, cuando en los tres años siguientes al despido o cese, el trabajador vuelva a prestar servicios a la misma empresa o a otra, también vinculada con ella, en los términos previstos en el artículo 16¹⁶ del Texto refundido del Impuesto sobre Sociedades (aprobado por [RDL 4/2004, de 5 de marzo](#)).

De este modo, y si en el plazo de tres años, a contar desde la fecha del despido o cese, el trabajador volviera a prestar sus servicios en la misma empresa o en otra vinculada con ella, dejaría de cumplir este requisito, perdiendo el beneficio de la exención, por lo que la indemnización que hubiera podido corresponderle y que en principio quedó exenta, pasaría a estar sujeta y gravada, debiendo tributar por ella mediante la correspondiente declaración complementaria del ejercicio en que la recibió, incluyendo los intereses de demora que correspondan.

¹⁶ A tenor de cuyo apartado 3. «Se considerarán personas o entidades vinculadas las siguientes:

- a) Una entidad y sus socios o partícipes.
- b) Una entidad y sus consejeros o administradores.
- c) Una entidad y los cónyuges o personas unidas por relaciones de parentesco, en línea directa o colateral, por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado de los socios o partícipes, consejeros o administradores.
- d) Dos entidades que pertenezcan a un grupo.
- e) Una entidad y los socios o partícipes de otra entidad, cuando ambas entidades pertenezcan a un grupo.
- f) Una entidad y los consejeros o administradores de otra entidad, cuando ambas entidades pertenezcan a un grupo.
- g) Una entidad y los cónyuges o personas unidas por relaciones de parentesco, en línea directa o colateral, por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado de los socios o partícipes de otra entidad cuando ambas entidades pertenezcan a un grupo.
- h) Una entidad y otra entidad participada por la primera indirectamente en, al menos, el 25% del capital social o de los fondos propios.
- i) Dos entidades en las cuales los mismos socios, partícipes o sus cónyuges, o personas unidas por relaciones de parentesco, en línea directa o colateral, por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, participen, directa o indirectamente en, al menos, el 25% del capital social o los fondos propios.
- j) Una entidad residente en territorio español y sus establecimientos permanentes en el extranjero.
- k) Una entidad no residente en territorio español y sus establecimientos permanentes en el mencionado territorio.
- l) Dos entidades que formen parte de un grupo que tribute en el régimen de los grupos de sociedades cooperativas.

En los supuestos en los que la vinculación se defina en función de la relación socios o partícipes-entidad, la participación deberá ser igual o superior al 5 o al 1% si se trata de valores admitidos a negociación en un mercado regulado. La mención a los administradores incluirá a los de derecho y a los de hecho.

Existe grupo cuando una entidad ostente o pueda ostentar el control de otra u otras según los criterios establecidos en el artículo 42 del Código de Comercio, con independencia de su residencia y de la obligación de formular cuentas anuales consolidadas».

Desde luego que esta norma tiene un evidente carácter antielusión. Se pretende prevenir la conducta en fraude de ley tendente a satisfacer como indemnización por despido o cese auténticos rendimientos del trabajo que quedarían sin tributar por efecto de la exención, para luego reanudar la relación laboral dando al traste con la finalidad de la norma, de ahí que se exija la efectiva desvinculación de la relación laboral. El Reglamento del Impuesto impone un plazo mínimo de tres años para considerar «real» –a efectos de la «consolidación» de la exención– el despido o cese. Y extiende sus efectos no solo a los supuestos en que el trabajador es contratado de nuevo por la misma empresa, sino por otra vinculada en términos fiscales a la primera. No discutimos la finalidad de la norma, pero sí su rigorismo y, sobre todo, el prolongado plazo que impone para considerar desvinculado de la empresa pagadora al trabajador. No vemos fraude alguno cuando un empleado vuelve a ser contratado por una empresa del grupo sobre la que se ejerce (o puede ejercer)¹⁷ reducido o tangencial control. Creemos que con dos años podría ser suficiente, sino para todos los casos sí para aquellos en los que la relación entre las sucesivas empresas contratantes sea «sobrevenida» o «potencial». Pensemos en un joven empleado de banco con escasa antigüedad laboral que ha perdido su puesto de trabajo, habiendo sido indemnizado de conformidad con lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores. Este trabajador no debería verse obligado a tributar por aquello percibido si vuelve a ser contratado, por ejemplo, 32 meses después por otra entidad bancaria que se ha fusionado con la primera como consecuencia de los procesos de concentración de entidades financieras fomentados por el Estado, y menos cuando el mismo ha permanecido en situación de desempleo durante tan largo periodo de tiempo. Sería menester que la norma modulara de alguna forma su finalidad recaudatoria, flexibilizándose para aquellos supuestos en los que queda fuera de toda duda la efectiva desvinculación del trabajador, siguiendo criterios de justicia

¹⁷ La remisión que realiza el artículo 16 del Impuesto sobre Sociedades al 42 del Código de Comercio para definir qué ha de entenderse por «grupo de sociedades» parece igualmente severa a los efectos que nos proponemos, sobre todo por sus connotaciones presuntivas. Da igual que haya control efectivo, simplemente basta con que se haya podido ejercer el mismo, y no solo directamente, sino a través de entidad participada o persona que actúe por cuenta de alguna de ellas. «Existe un grupo cuando una sociedad ostente o pueda ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras. En particular, se presumirá que existe control cuando una sociedad, que se calificará como dominante, se encuentre en relación con otra sociedad, que se calificará como dependiente, en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Posea la mayoría de los derechos de voto.
- b) Tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración.
- c) Pueda disponer, en virtud de acuerdos celebrados con terceros, de la mayoría de los derechos de voto.
- d) Haya designado con sus votos a la mayoría de los miembros del órgano de administración, que desempeñen su cargo en el momento en que deban formularse las cuentas consolidadas y durante los dos ejercicios inmediatamente anteriores. En particular, se presumirá esta circunstancia cuando la mayoría de los miembros del órgano de administración de la sociedad dominada sean miembros del órgano de administración o altos directivos de la sociedad dominante o de otra dominada por esta. Este supuesto no dará lugar a la consolidación si la sociedad cuyos administradores han sido nombrados, está vinculada a otra en alguno de los casos previstos en las dos primeras letras de este apartado.

A los efectos de este apartado, a los derechos de voto de la entidad dominante se añadirán los que posea a través de otras sociedades dependientes o a través de personas que actúen en su propio nombre pero por cuenta de la entidad dominante o de otras dependientes o aquellos de los que disponga concertadamente con cualquier otra persona».

tributaria, pero también de lógica elemental, pues entendemos que tal gravamen «violenta» de alguna forma su derecho a iniciar una nueva, porque es otra, relación laboral. Es más, en el caso del ejemplo, nos parece que incluso un plazo de los dos años estaría fuera de lugar.

No obstante, podría oponerse a este razonamiento que el trabajador goza de la posibilidad de destruir la presunción aportando pruebas en contra de la vinculación de las empresas en cuestión, pues el Reglamento del IRPF parece constituir una presunción *iuris tantum*. Sin embargo, tal y como está conformada la norma, que se remite a otra de carácter imperativo como es la reguladora del Impuesto sobre Sociedades, no encontramos forma alguna de que el trabajador pueda argumentar prueba para desvirtuarla. Más aún cuando la vinculación a la que se refiere el artículo 16 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades o la definición de grupo contenida en el artículo 42 del Código de Comercio no implica que una entidad tenga control real sobre la otra, sino que basta con que el mismo se hubiera podido ejercer. Es decir, ni aun pudiendo probar el contribuyente que jamás hubo control de la primera sociedad sobre la que le ofrece el puesto de trabajo, se librára de los efectos de esta presunción, viendo sometida a gravamen la renta que antaño percibiera por el fin de su relación laboral con la primera.

Por otra parte, y con efectos 12 de febrero de 2012, desaparece de la redacción del artículo 7 e) de la Ley del IRPF el párrafo según el cual, cuando se extinguía el contrato de trabajo con anterioridad al acto de conciliación, estaba exenta la indemnización por despido que no excediera de la que hubiera correspondido en el caso de que este hubiese sido declarado improcedente (siempre que no se tratara de extinciones de mutuo acuerdo en el marco de los planes o sistemas colectivos de bajas incentivadas). Con la reforma laboral llevada a cabo por el citado [Real Decreto-Ley 3/2012](#), se elimina el llamado «despido expés», es decir, el reconocimiento por parte del empresario de la improcedencia del despido ofreciendo al trabajador la correspondiente indemnización, ya fuera abonándosela directamente o depositándola en el juzgado; indemnización que quedaría exenta del IRPF siempre que se ajustara a los límites previstos para el despido improcedente. Tras la citada reforma, los acuerdos privados de despido a los que pudieran llegar las partes, aceptando ambas –empresario y trabajador– la improcedencia del mismo sin acudir a la conciliación administrativa, generarán indemnizaciones sujetas y gravadas por el IRPF. Se vuelve así a la situación anterior a 2002, cuando para que aquellas quedaran exentas se requería un acto de conciliación de los servicios de mediación y arbitraje o el correspondiente procedimiento judicial que previamente reconociera la improcedencia del despido. Resulta evidente que esta medida determinará un incremento de la litigiosidad en materia laboral, cuando uno de los objetivos de la reforma a la que nos referimos era justamente la reducción de aquella¹⁸.

En todo caso, el exceso de indemnización que pudiera percibir el trabajador sobre los límites indicados en el Estatuto de los Trabajadores (o su normativa de desarrollo o en la normativa de

¹⁸ Vid. al respecto, ORTEGA PRIETO, E.: «La fiscalidad, después de la «reforma laboral», de las indemnizaciones por despidos, ceses y extinciones contractuales: ¿es necesaria la previa conciliación administrativa o judicial para que estén exentas del IRPF?», *Diario La Ley*, núm. 7918, 2012, www.laley.es.

ejecución de sentencias), quedará sujeto al IRPF como rendimiento del trabajo, si bien podría tener la consideración de renta irregular, excepto, como ya hemos comentado, en los casos de despido derivados de expedientes de regulación de empleo o por causas objetivas, en los que podrá quedar exenta una cantidad equivalente a la indemnización establecida para el despido improcedente.

Pasamos a ocuparnos a continuación de otros dos beneficios fiscales contenidos en la normativa reguladora del IRPF relacionados también con las personas en situación de desempleo, que se enmarcan dentro de las medidas de protección jurídica de dicho colectivo, que merece la pena destacar por su importancia; nos referimos a la exención de las prestaciones por desempleo y al criterio de imputación temporal de aquellas que deben tributar.

4. BENEFICIOS FISCALES SOBRE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO

Dentro de un contexto social como el actual, el legislador no puede obviar un problema de vital importancia como el desempleo, razón por la cual, desde hace años, viene adoptando medidas con la intención de fomentar el autoempleo, intentando con ello reducir el número de «parados». Entre los distintos instrumentos de que puede valerse la Administración se encuentran los de política fiscal, a través de los cuales se establecen tratamientos especiales para determinados tipos de rentas en función del objetivo al cual vayan destinadas, siendo este el caso de las prestaciones por desempleo percibidas en un único pago.

Ciertamente el legislador podría haber extendido aún más allá su manto protector sobre el colectivo de desempleados, como hiciera antaño al decidir que no se sometieran a gravamen por este impuesto las prestaciones por desempleo. Sin embargo, con la reforma del IRPF de 1991, se optó por eliminar la exención de la que gozaban las mismas¹⁹ justo en el momento en el que se introduce un nuevo concepto dentro del Impuesto sobre la Renta, según el cual se viene a entender que no se someterá a gravamen la renta del contribuyente sino en la parte que supere un mínimo umbral de riqueza modulado en función de las circunstancias personales y familiares del contribuyente. Desde este punto de vista, el legislador parecía entender que las prestaciones por desempleo se verían beneficiadas con la introducción de dichos mínimos personales y familiares cuya aplicación haría que, en definitiva, y dada su cuantía, tal renta no llegara a tributar al no superar el importe marcado por aquel como susceptible de ser gravado por el impuesto. Ello, sin embargo, nos parece un error ya que dicha circunstancia solo se dará en los casos en los que la cuantía de la prestación sea muy reducida o, cuando habiéndose agotado la misma, se perciba la llamada renta mínima de subsistencia que, ciertamente, en la mayoría de los casos no llega a tributar por aplicación de dicho sistema de mínimos.

¹⁹ El legislador no explicitó las razones que le llevaron a gravar, con efectos desde el 1 de enero de 1994, las cantidades percibidas en compensación por la lesión del derecho al trabajo.

En efecto, la ley reconoce el hecho de que un contribuyente, aun manifestando capacidad económica, pueda carecer de la necesaria capacidad contributiva que le convierta en deudor de la Hacienda Pública por la obtención de renta. Así lo sentencia el artículo 15.4 de la Ley del IRPF al señalar que «no se someterán a tributación las rentas que no excedan del importe del mínimo personal y familiar que resulte de aplicación». No obstante, aunque es cierto que la configuración de dicho mínimo está relacionada, en lo que a la determinación de su *quantum* se refiere, con determinadas circunstancias personales y familiares del contribuyente, lo cierto es que entre las mismas no se tiene en cuenta si el contribuyente se encuentra en situación de desempleo. Ello significa que el legislador, entendemos que con acierto, no considera que tal circunstancia altere el nivel mínimo de subsistencia por encima del cual se ha de tributar de forma que, excediendo la prestación por desempleo del importe de tales mínimos, tributará como cualquier otro tipo de renta que se integre en la base imponible general del contribuyente.

Así pues, los beneficios sobre el colectivo de desempleados por la vía de la exención solo afectan a la indemnización derivada de la pérdida del trabajo y a la prestación por desempleo pero solo cuando se perciba en su modalidad de pago único, en ambos casos con determinadas limitaciones y requisitos que a continuación repasaremos. Aunque, tangencialmente, la ley otorga también trato de favor al contribuyente que abandona la situación de desempleado por encontrar trabajo, y por tanto remuneración, cuando ello implique un cambio de residencia a municipio distinto de aquel en el que tenga su residencia habitual. A ello se refiere la Ley del IRPF en su artículo 20 cuando, al regular la «reducción por obtención de rendimientos del trabajo», establece en su apartado 2 que: «Se incrementará en un 100 por ciento el importe de la reducción prevista en el apartado 1 de este artículo, en los siguientes supuestos: ... b) Contribuyentes desempleados inscritos en la oficina de empleo que acepten un puesto de trabajo que exija el traslado de su residencia habitual a un nuevo municipio, en las condiciones que reglamentariamente se determinen. Este incremento se aplicará en el periodo impositivo en el que se produzca el cambio de residencia y en el siguiente».

Como decimos, la actual Ley del IRPF, en la letra n) de su artículo 7, únicamente declara exentas las prestaciones por desempleo cuando se perciben en la modalidad de pago único²⁰ establecida en el [Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio](#), siempre que se destinen a los fines y en los casos previstos en dicha norma que analizaremos a continuación, si bien, hasta el 31 de diciembre de 2012, sobre la exención operaba el límite de 15.500 euros (hoy inexistente). Este artículo, el 7 n) de la Ley del IRPF, ha sido recientemente modificado por el [Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero](#), de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, en virtud del cual (art. 8), y con efectos desde 1 de enero de 2013, queda redactado de la siguiente forma:

[Quedan exentas] «Las prestaciones por desempleo reconocidas por la respectiva entidad gestora cuando se perciban en la modalidad de pago único establecida en

²⁰ Sobre el particular puede consultarse, TÉLLEZ VALLE, V.: «Prestación por desempleo en su modalidad de pago único y fraude de Ley», *Aranzadi Social*, núm. 80, 2012 (BIB 2012\286).

el Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio, por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, siempre que las cantidades percibidas se destinen a las finalidades y en los casos previstos en la citada norma.

[La exención que comentamos]... «estará condicionada al mantenimiento de la acción o participación durante el plazo de cinco años, en el supuesto de que el contribuyente se hubiera integrado en sociedades laborales o cooperativas de trabajo asociado o hubiera realizado una aportación al capital social de una entidad mercantil, o al mantenimiento, durante idéntico plazo, de la actividad, en el caso del trabajador autónomo».

En virtud de la citada reforma, se ha eliminado el límite sobre el que se podía aplicar la exención, cifrado en 15.500 euros para los trabajadores que no se encontraban en situación de incapacidad, ya que para los discapacitados, con un grado de minusvalía igual o superior al 33 %, nunca resultó de aplicación (según la [Ley 50/1998, de 30 de diciembre](#), de medidas administrativas sociales y de orden social, art. 31). Se equipara así a todos los desempleados, con independencia de su condición física, lo que, dado los niveles de desempleo que imperan en nuestro país, resulta comprensible a fin de potenciar el autoempleo que se ha convertido en una, sino la principal, alternativa al «paro».

Hasta el 31 de diciembre de 2012, como ya hemos indicado, esta exención presentaba un límite de 15.500 euros. El exceso que pudiera percibir el trabajador por encima de dicha cantidad quedaba sujeto a tributación como rendimiento del trabajo, excepto para las personas con discapacidad en cuyo caso se reconocía la exención total de tales prestaciones.

Por lo demás, debemos tener en cuenta que la Ley del IRPF condiciona la consolidación de la exención al mantenimiento durante cinco años de las acciones o participaciones de la sociedad anónima laboral o cooperativa de trabajo asociado, en el supuesto de haber optado por integrarse en alguna de ellas, o al mantenimiento, durante idéntico plazo, de su actividad como trabajador autónomo. Este requisito no se exige en caso de tratarse de prestaciones por desempleo percibidas por trabajadores discapacitados. Como vemos, con buena lógica, el legislador aún mantiene una mejora del beneficio fiscal que comentamos cuando a personas con discapacidad se refiere, pues en ellas se superponen dos causas de protección –la discapacidad y el desempleo– más que justificadas.

Esta medida persigue una doble finalidad. Por un lado conceder un trato más favorable a la prestación por desempleo percibida en forma de capital, ya sea total o parcialmente, lo cual solo puede ocurrir cuando previamente se ha solicitado tal modalidad de pago, adjuntando una memoria que contenga un plan con la actividad económica que se va a desarrollar y sus perspectivas de viabilidad, y que deberá iniciarse en el plazo de un mes a contar desde la resolución de concesión de este derecho. Y por otro, resulta evidente que nos encontramos ante una norma destinada a impulsar la autocontratación. Parece lógico que si el trabajador en «paro» posee espíritu emprendedor sea prudente permitirle utilizar los fondos que estaban destinados a mitigar su condición de desempleado, a la financiación de una actividad económica que supone precisamente el abandono de dicha situación.

Ya de por sí, percibir hasta un 100% (dependiendo del caso) del importe total de la prestación a que se tiene derecho de forma capitalizada puede asimilarse al percibo de una subvención para la iniciación de nueva actividad, toda vez que el trabajador va a abandonar la condición de desempleado de inmediato, aunque ello no le obliga a la devolución de la misma. El legislador fiscal simplemente coadyuva a que el contribuyente supere la indeseable situación de desempleo en que se encuentra procurándose su propio trabajo, estableciendo una exención sobre tales prestaciones.

Podemos afirmar pues que el pago único constituye una medida de fomento de empleo, que pretende facilitar, con mayor o menor acierto, la puesta en marcha de iniciativas de autoempleo que consistan en iniciar bien una actividad laboral como trabajador autónomo, bien en incorporarse como socio trabajador o de trabajo en cooperativas o sociedades laborales en funcionamiento o de nueva creación. Y teniendo en cuenta la difícil situación en la que se encuentra el mercado de trabajo en nuestro país, es de agradecer cualquier tentativa de mejorarlo.

Para el adecuado estudio de esta medida, resulta obligado realizar un breve resumen de las distintas modalidades de acceso al autoempleo y de las cantidades que se abonarán en cada caso, según cual sea la opción elegida por el trabajador con derecho a percibir la prestación contributiva por desempleo:

1. En caso de que se vaya a iniciar una actividad como trabajador autónomo, se puede obtener en un solo pago la cantidad que se justifique como inversión necesaria para iniciar la actividad, con el límite máximo del 60% de la prestación a la que se tenga derecho; límite que no resultará de aplicación para el caso de que el trabajador acredite una minusvalía de al menos el 33%.

Además en virtud de la disposición transitoria cuarta de la [Ley 45/2002, de 12 de diciembre](#), de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad (según redacción otorgada por el [RDL 4/2013](#)), dicho porcentaje máximo se eleva hasta el 100% del importe total de las prestaciones a percibir cuando los trabajadores-autónomos sean hombres jóvenes de hasta 30 años de edad o mujeres jóvenes de hasta 35 años, ambos inclusive, en el momento de la solicitud.

2. Si no se obtuviera el total de la cuantía de la prestación en un solo pago para financiar la inversión inicial, se podrá solicitar simultáneamente el abono del importe restante para financiar el coste de las correspondientes cuotas de la Seguridad Social, según la modalidad de autoempleo elegida.
3. Tras la entrada en vigor del citado [Real Decreto-Ley 4/2013](#), los menores de 30 años también podrán capitalizar la prestación por desempleo a fin de destinar hasta el 100% de su importe para constituir una sociedad mercantil o unirse a una ya constituida en un plazo máximo de 12 meses anteriores a la aportación, siempre que desarrollen en ella una actividad profesional o laboral de carácter indefinido que deberá mantenerse un mínimo de 18 meses. No podrán efectuar dicha solicitud

aquellas personas que hayan mantenido un vínculo contractual previo con dichas sociedades. El importe percibido podrá destinarse a la financiación de los gastos de constitución y puesta en funcionamiento de la sociedad, así como al pago de las tasas y el precio de servicios específicos de asesoramiento, formación e información relacionados con la actividad a emprender.

4. Asimismo, podrá optarse tanto en el supuesto de establecimiento como autónomo como de incorporación a cooperativa o sociedad laboral, bien por obtener exclusivamente la cantidad que se justifique como inversión, bien por obtener exclusivamente la subvención a las cuotas de la Seguridad Social correspondientes.

Ahora bien, la exención será de aplicación tanto a la cantidad que se percibe de una sola vez como, en su caso, a las percibidas mensualmente para cubrir las cotizaciones a la Seguridad Social, siendo indiferente los periodos impositivos en los que se fuera a percibir dicha prestación (sin olvidar el límite de 15.500 euros aplicable hasta el 31 de diciembre de 2012).

Conviene pues esquematizar los requisitos que debe reunir el trabajador para optar por el pago único de la prestación por desempleo, que, en líneas generales, serán los siguientes:

- a) Encontrarse en situación de desempleo. Por tanto, al momento de presentar la solicitud de pago único, el trabajador no debe haber iniciado la actividad para la que solicita este derecho, no figurando de alta en ningún régimen de la Seguridad Social²¹.
- b) La actividad profesional que vaya a desarrollar debe ser una de las modalidades de autoempleo a las que hemos hecho referencia con anterioridad, que deberá iniciarse, con posterioridad a la presentación de la solicitud, en el plazo máximo de un mes desde la resolución de concesión del derecho a percibir la prestación por desempleo como pago único o acreditar que está en fase de iniciación²².
- c) Debe ser perceptor de una prestación contributiva por desempleo derivada del cese definitivo en la relación laboral. Por tanto quedarán excluidos aquellos trabajadores con derecho a percibir prestaciones derivadas de un expediente de regulación de empleo de suspensión o reducción de jornada²³.
- d) Tener al menos 3 meses de prestación pendientes de percibir y no haber obtenido el reconocimiento de un pago único en los 4 años anteriores a la fecha de solicitud del derecho que se pretende²⁴.

²¹ Según el número 1, apartado 4 de la disposición transitoria cuarta de la [Ley 45/2002, de 12 de diciembre](#), de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

²² Según el artículo 4 del [Real Decreto 1044/1985, de 19 de junio](#), por el que se regula el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único por el valor actual de su importe, como medida de fomento de empleo.

²³ Según el artículo 1 del citado [Real Decreto 1044/1985](#).

²⁴ Según el artículo 2 del [Real Decreto 1044/1985](#).

Queda por último realizar una breve referencia a otro beneficio fiscal que otrora amparara a la prestación por desempleo en su modalidad de pago único, referida a la imputación temporal de la misma en el Impuesto sobre la Renta.

Dado que en este momento queda exenta la totalidad de la prestación por desempleo percibida en su modalidad de pago único, resulta absurdo plantearse cuál será la regla a seguir para su imputación en el tiempo. En este sentido, el citado [Real Decreto-Ley 4/2013](#) deja vacía de contenido la letra c) del artículo 14.2 de la Ley del IRPF, con efectos 1 de enero de 2013. Sin embargo, resulta necesario hacer una breve referencia al criterio de imputación temporal vigente hasta entonces pues, en función del mismo, aún pueden quedar rentas pendientes de imputación y, por tanto, de tributación.

Como hemos señalado, el legislador fiscal establecía un límite cuantitativo para disfrutar de la exención fijado en 15.500 euros²⁵ (no aplicable cuando se trataba de personas con discapacidad), de forma que cualquier cantidad que se percibiera por encima del citado límite se consideraba renta sujeta y gravada por el IRPF, si bien, a tenor del artículo 14.2 c) de la ley reguladora de este impuesto, gozaba de una regla especial de imputación temporal.

Dicho precepto establecía que, sin perjuicio de la aplicación de la regla general de imputación relativa a los rendimientos del trabajo, esto es, su imputación al periodo en que son exigibles, el contribuyente tenía la posibilidad de optar por imputar la prestación por desempleo en cada uno de los periodos impositivos en que hubiera tenido derecho a percibirla de no haber mediado el pago único, imputación que se efectuaría en proporción al tiempo que en cada periodo impositivo se hubiese tenido derecho a la prestación.

En relación con este criterio especial de imputación, introducido por vez primera como apartado 7 del artículo 56 de la Ley del IRPF de 1991 por el [Real Decreto-Ley 12/1995 de 28 de diciembre](#), hay que destacar que su aplicación dependía de la voluntad del contribuyente, y a falta de esta se aplicaba la regla general de exigibilidad²⁶, si bien en la práctica lo más habitual era la opción por dicho criterio, en la medida en que permitía fraccionar en el tiempo las cantidades que se perciben en un solo pago, con la consiguiente incidencia que ello tenía sobre un tributo de carácter progresivo como es el IRPF.

5. LA ANUNCIADA REFORMA FISCAL, NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE LA TRIBUTACIÓN DE LAS RENTAS OBTENIDAS POR DESEMPLEADOS

Ahora que se debaten ciertas reformas tributarias al respecto, no queremos finalizar este estudio sin realizar algunas reflexiones a modo de valoración sobre el tratamiento y protección que el legislador fiscal otorga al desempleado, así como sobre el futuro que pueda esperar a los mismos.

²⁵ Hasta el 31 de diciembre de 2009, la cuantía del citado límite era de 12.020 euros.

²⁶ Dirección General de Tributos 10/3/00 (núm. 562/00 y 563/00).

La semilla sobre la modificación que afectará a las indemnizaciones por despido la puso el propio Informe para la Reforma del Sistema Tributario Español (informe «Lagares»), al que antes hacíamos referencia. El 13 de marzo de 2014, el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, recibió el documento para la reforma del sistema tributario español elaborado por la comisión de expertos que, en 444 páginas, recogía 125 propuestas de reforma y 270 modificaciones impositivas. Pues bien, respecto del tratamiento impositivo de las indemnizaciones por despido, se distinguía entre las que se satisfagan por la terminación de contratos temporales de las que correspondan a la finalización de contratos indefinidos.

En el caso de las indemnizaciones por finalización de contratos temporales –como bien señala el informe–²⁷, las cantidades percibidas como indemnización son consideradas como rendimientos del trabajo y están sujetas a IRPF ya que el contrato, por su propia naturaleza, ha de finalizarse en un determinado momento y con esa previsión se suscribe. Nada se objeta pues al tratamiento de las mismas que no quedan afectadas por exención alguna.

El «problema», según la Comisión, se plantea en torno a los contratos de duración indefinida, en los que no existe plazo de finalización ni se contempla el despido salvo por causas tasadas en la ley. En estos casos, si se produce un despido por causa no justificada, la indemnización que se perciba debería quedar, en principio, exenta del IRPF, pues compensa una pérdida no prevista en la ley y sufrida por el trabajador: la de su puesto de trabajo. En este punto el informe diferencia los supuestos que se dan desde la reforma laboral de 2012: los contratos indefinidos afectados por despidos por causas económicas y los derivados de causas disciplinarias. Los primeros –señala el razonamiento– «entran dentro de lo que hay necesariamente que prever cuando se suscribe un contrato de trabajo aparentemente indefinido pero que, inevitablemente, está sujeto en cuanto a su duración a las circunstancias económicas por la que atraviese la empresa». Su indemnización –concluye– cuando se perciben por esta causa no debería estar exenta, porque esa pérdida ya está definida y es de normal apreciación incluso en los contratos aparentemente indefinidos.

Tratándose de despido por causas disciplinarias, si se declarara procedente, obviamente no implicará ninguna indemnización y, he aquí el razonamiento de la Comisión para el caso contrario, si se declara improcedente por sentencia judicial o en acto de conciliación, la cuantía de la indemnización «podría pensarse que quizá debiera quedar exenta del IRPF, al tratarse de una indemnización por pérdida no previsible ni prevista, aunque siempre con el límite máximo del coste para el despido improcedente fijado en el Estatuto de los Trabajadores, más alto que el previsto para el resto de los casos». La diferencia de trato fiscal entre las indemnizaciones por finalización de contratos temporales e indefinidos por causa disciplinaria improcedente podría responder a que el trabajador se ve desposeído de un derecho que tiene reconocido y que está ejercitando «pacíficamente» sin causa que lo justifique, lo que no ocurre en el caso del despido en un contrato temporal ni en el caso del despido derivado de circunstancias económicas.

²⁷ Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español, *op. cit.*, pág. 113.

Sin embargo, y es esta la apreciación que el informe utiliza para proponer el cambio legislativo, la mayor indemnización concedida por la ley a estos despidos «ya supone una compensación adicional por esa circunstancia y, además, la experiencia más frecuente demuestra que, mediante la colusión entre empresario y trabajador, se judicializan una buena parte de esos casos de despido para que muchos de los derivados de otras causas, incluso de acuerdos voluntarios entre empresario y trabajador, consigan la calificación de improcedentes, gozándose así, a costa de la Hacienda Pública, de la correspondiente exención de cargas fiscales para la indemnización previamente acordada».

Fundamentar un recorte de la exención bajo la excusa de que cuanto más alta es la indemnización otorgada por vía laboral a un despido, menos protección debe darse a la pérdida de un derecho –al trabajo desempeñado– nos parece, de base, algo injusto, porque de esta forma se están discriminando derechos fundamentales de primera o segunda, pero hacerlo con carácter general sustentando la pérdida de un beneficio fiscal perfectamente justificado en que existan «en un gran número de casos» (que lógicamente no se cuantifican) acuerdos colusorios cuyo único fin es conseguir una exención nos parece igualmente absurdo, porque si un sistema presenta lagunas en ese sentido, hay otras formas de rellenarlas, bien sea modificando las condiciones normativas para acceder a la «justa» exención, bien sea recurriendo a otras figuras que el propio ordenamiento prevé, como la simulación, el fraude de ley o el conflicto en la aplicación de la norma, pero no poniendo bajo sospecha «un gran número» de «aparentes ceses en la relación laboral», sin mayor abundamiento.

Así, en definitiva, y basándose en ello, estos trabajadores deberían conformarse con saber que como han obtenido una indemnización, totalmente conforme a derecho según la norma laboral, más elevada que otros, una «especial compensación», por ser su despido improcedente; y por ello deben consentir que tal indemnización se suprima, resignándose a aplicar, si acaso –señala el informe–, otro beneficio, el que «se aplica a los rendimientos obtenidos en más de dos ejercicios»²⁸, que sabemos tiene distinto fundamento técnico (reducir la intrínseca progresividad del impuesto), concluyendo así que «debería suprimirse su exención, pues esa medida reduciría sustancialmente la litigiosidad laboral, que podría quedar reducida casi exclusivamente a las auténticas situaciones de despido injustificado» sin que sepamos, por otro lado, cuáles de dichas situaciones serán o no «auténticas» ya que, en el razonamiento de la Comisión, todas –casi todas– quedarían bajo sospecha, porque nunca se sabrá si atendieron realmente a un despido injustificado o a uno que de forma simulada se hizo parecerlo para aprovecharse de la justa exención. En otras palabras, cercenar el derecho al beneficio de la exención que comentamos basándonos en la evaluación que una norma laboral concede a la pérdida del trabajo, poniendo un límite cuantitativo a la misma, podría ser admisible por cuestiones de capacidad económica, ya que si la indemniza-

²⁸ Nos referimos a las conocidas como rentas irregulares, que perciben un tratamiento especial para evitar el exceso de progresividad del IRPF. Sobre el particular, *vid.* MONTESINOS OLTRA, S.: «Rendimientos irregulares», *Quincena Fiscal*, núm. 9, 2008 (BIB 2008\597) y FALCÓN Y TELLA, R.: «El nuevo IRPF y la capacidad contributiva (II): coeficientes de corrección monetaria y rendimientos irregulares», *Quincena Fiscal*, núm. 2, 1999 (BIB 1998\1313).

ción resultara exagerada, no parece que el desempleado quede en situación de desprotección, pero es la norma laboral quien debería poner coto a tales indemnizaciones –a veces millonarias–, o a procesos laborales «colusorios», y que la norma fiscal por remisión, entendiera (como lo hace), que aquello que queda fuera de la «norma», de la «normalidad», debe tributar, e incluso más duramente si su importe socaba los límites de la razón, inclusive de una media económica. Medir a todos bajo el mismo rasero con tales argumentos no parece acorde con principios de justicia y equidad, y no ya solo tributaria.

Pero el informe no deja de ser más que la opinión razonada, siempre sujeta a contradicción doctrinal, de un grupo de expertos, en este caso bien reputados, a los que el Gobierno encarga una serie de propuestas para la modificación del sistema tributario. La decisión final sobre cómo se ha de plantear la reforma del mismo corresponde impulsarla al Ejecutivo, y ha de pasar el filtro parlamentario para saber en qué queda finalmente. Entre dicho impulso, en forma de anteproyecto, luego proyecto, proposición de ley, discusión y aprobación de la misma, media un camino que, en este caso, parece no va ser demasiado largo. Estamos tratando de normas tributarias que, como las laborales, contribuyen a la estabilidad económica del Estado y a su credibilidad financiera en el exterior, por lo que la seguridad jurídica impone que a primeros de 2015 la reforma esté en vigor.

Así, tras el informe vino el anteproyecto de ley, cuyo texto fue remitido para información pública con fecha 23 de junio de 2014, y que pone su mayor énfasis en la reforma de la Ley del IRPF, además de otras normas tributarias.

Su exposición de motivos comenzaba señalando como aspectos programáticos de la reforma la introducción de «una pluralidad de modificaciones con las que se pretende avanzar en términos de eficiencia, equidad y neutralidad, sin dejar de atender al principio de suficiencia». Cualquier jurista acogería con anhelo los primeros principios señalados, aunque la cita del último, el de suficiencia –financiera– que persigue cualquier tributo, y en particular un impuesto como el IRPF, resulta ciertamente inquietante, en primer lugar porque huelga decir que la finalidad de cualquier tributo es la de atender al sostenimiento del gasto público y, en segundo término, porque si la reforma no apuntalara la suficiencia financiera de las arcas del Estado se tildaría de inútil, por ello, subrayar esta particularidad respecto de la misma en general, y del IRPF en particular, aunque solo sea en una exposición de motivos, cuando quien impulsa la reforma lo que pretende es anunciar una bajada «general» del impuesto²⁹, puede parecer una contrasentido.

²⁹ En este sentido, señalaba la misma exposición de motivos que «El efecto conjunto de tales modificaciones permitirá una reducción generalizada de la carga impositiva soportada por los contribuyentes de este Impuesto, que será especialmente significativa para los perceptores de rendimientos del trabajo o de actividades económicas de renta más baja y para los que soporten mayores cargas familiares, en particular familias numerosas o personas con discapacidad, a la vez que se amplía el umbral de tributación por este Impuesto, medidas todas ellas que posibilitarán un aumento de la renta disponible en manos de los contribuyentes, con los efectos beneficiosos que de ello se derivarán para diversas variables económicas». Más adelante, y ya con referencia expresa al IRPF, se insiste en ello cuando dice que «En el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se adoptan diversas modificaciones que generarán una relevante minoración de la carga tributaria soportada por los contribuyentes, incrementando de esta forma su renta

En esta última línea, el anteproyecto, en aras quizá del principio de equidad y neutralidad, pero reconociendo que son cuestiones financieras más relacionadas con la potencia recaudatoria que tiene el impuesto (en función de la delicada situación del déficit público y de endeudamiento de nuestro país), sostiene perseguir la reforma aludiendo a que esas razones –de equidad y suficiencia– obligan a replantear el tratamiento fiscal de determinadas operaciones o incentivos fiscales que reduzcan de forma significativa la tributación por el IRPF, sin que los motivos aducidos para su existencia justifiquen la ruptura del principio de generalidad e igualdad que debe inspirar a cualquier tributo³⁰. Se deduce de ello que la intención de la reforma en el ámbito de la imposición directa de las personas físicas también es suprimir beneficios fiscales, bajo la premisa-excusa de que su existencia no sirve a los principios de igualdad y generalidad que nada tienen que ver con el estudio que nos propusimos, pues resulta obvio que, desde el punto de vista fiscal, no se puede tratar de forma diferente una indemnización por despido en función de qué sujeto la perciba o dónde se abone. Las exenciones en el IRPF tienen carácter objetivo y por tanto no cabe plantearse en ellas violación del principio de igualdad cuando se trata de que dos sujetos iguales (o en igual condición) reciban –lógicamente– el mismo tipo de indemnización. En cuanto al lugar en el que se perciban, será la residencia del perceptor la que puede determinar distinta tributación a nivel contributivo, de tipo de gravamen, con base en el poder financiero de su comunidad autónoma de residencia, tratando así de igual forma a quienes residen en el mismo territorio, pero no a nivel conceptual, porque lo contrario sería permitir la cesión de competencias legislativas en materia de exenciones a comunidades autónomas, lo cual queda descartado por aplicación de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), las leyes de cesión de tributos, y *de facto* por otras de carácter ordinario de cada impuesto que regulan la materia³¹.

Sin embargo, se agradece que posteriormente, y tratando ya en particular del IRPF, la propia exposición de motivos reconozca claramente lo que veladamente hemos creído advertir en sus primeras líneas, anunciando la supresión de beneficios fiscales, y reconociendo que la reforma genera una mayor carga tributaria, pero trasladándola «al resto de contribuyentes», para «poder hacer efectivo el mandato constitucional de contribución a los gastos públicos». Se impone de nuevo la suficiencia financiera que se demanda del impuesto, dando a entender con ello que existe una reordenación de la carga tributaria entre los sujetos más que una bajada efectiva generaliza-

disponible, minoración que será especialmente significativa para los perceptores de rendimientos del trabajo y de actividades económicas, intensificándose para los contribuyentes con menores recursos o con mayores cargas familiares».

³⁰ Vid. OTERO-NOVAS, M.: «Reflexiones sobre la exención en el IRPF de indemnización por despido objetivo en función de la jurisprudencia constitucional sobre los principios de igualdad y capacidad económica», *Impuestos*, núm. 9, 2003 (BIB 2003\696).

³¹ Sobre el particular *vid.*, por todos: LASARTE ALVAREZ, J.: *El debate sobre el sistema de financiación autonómica*, Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2003 y SÁNCHEZ GALIANA, J. A. (coord): *Financiación Local y Autonómica*, Granada: Copicentro, 2008; y MONEREO PÉREZ, J. L. y TRIGUERO MARTÍNEZ, L. A.: «Introducción general: configuración técnica de la política de empleo y del Derecho del Empleo en el modelo del Estado Social. Ámbito general, comunitario y autonómico», en MONEREO PÉREZ, J. L., MORENO VIDA, M. N. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A., (dirs.), *El Derecho del Empleo. El Estatuto Jurídico del Empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre*, Granada: Comares, 2011.

da; ya se podía haber utilizado aquí el clásico recurso teleológico a la redistribución de la riqueza que es base misma de la existencia del tributo. Se reconoce así que las cuentas mandan y el equilibrio presupuestario no parece ser convidado de piedra en el cambio propuesto, pues esta nueva regulación «se integra en una reforma fiscal global respetuosa con el proceso de consolidación fiscal que permitirá seguir cumpliendo los compromisos asumidos por el Reino de España en el programa de estabilidad». Parece que la Unión Europea supervisa, condiciona, cada paso que se da incluso en materia de imposición directa sobre la renta de persona físicas, a pesar de que desde Bruselas nunca se ha pretendido la armonización comunitaria en la materia que nos ocupa, que resulta ciertamente dispar dentro de su territorio, particularmente, en lo que a nuestro trabajo atañe, en cuanto al trato otorgado al despido, como después comentaremos, en un afán de controlar, casi fiscalizar, las cuentas públicas, para que un socio que tan delicada situación económica está pasando (ha pasado según algunos) no desborde aún más su déficit interno.

Nos sorprendió que el texto que comentamos llegara a la conclusión de que «en consecuencia, la familia, los trabajadores por cuenta ajena y propia y el ahorro constituyen los tres pilares vertebradores de la reforma del impuesto». Y es que la citada exposición, al hablar de lo que denominaba «una revisión general del Impuesto como consecuencia de la cual se adoptan determinadas medidas que supondrán una ampliación de la base imponible del mismo», se preocupaba poco por justificar el cambio legislativo que se cierne sobre la indemnización por despido. Ni rastro de los fundamentos que la Comisión presidida por el profesor Lagares señalara al respecto, cuando hubiera sido deseable una mayor preocupación por razonar el cambio proyectado dado su calado y su repercusión social, sobre todo siendo conscientes del valor jurídico (más político es cierto y quizá ello haya pesado) que un mero anteproyecto de ley tiene, como forma de tantear, de valorar la reacción de la opinión pública en la materia, para luego, dulcificar –o no– en la posterior tramitación de la norma, el cambio sobre tales percepciones. Lejos de ello, se despachó la justificación de la reforma sobre las mismas con este simple alegato:

«En concreto, y al margen de alguna otra medida señalada anteriormente, se ha revisado la exención aplicable a las indemnizaciones por despido, si bien se mantiene para el caso de indemnizaciones de trabajadores con menores rentas, conservando la antigüedad un papel destacado en la nueva configuración de la exención...».

Pero dejemos a un lado justificaciones para tratar del texto articulado que se planteaba inicialmente. Este llega con el primer precepto de la futura ley de reforma, que modificaría la letra e) del artículo 7 de la Ley del IRPF, que quedaría así redactado:

[Estarán exentas las siguientes rentas:...]

«e) Las indemnizaciones por despido o cese del trabajador, en la cuantía establecida con carácter obligatorio en el Estatuto de los Trabajadores, en su normativa de desarrollo o, en su caso, en la normativa reguladora de la ejecución de sentencias, sin que pueda considerarse como tal la establecida en virtud de convenio, pacto o contrato.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, en los supuestos de despidos colectivos realizados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, o producidos por las causas previstas en la letra c) del artículo 52 del citado Estatuto, siempre que, en ambos casos, se deban a causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o por fuerza mayor, quedará exenta la parte de indemnización percibida que no supere los límites establecidos con carácter obligatorio en el mencionado Estatuto para el despido improcedente.

El importe de la indemnización exenta a que se refiere esta letra tendrá como límite la cantidad de 2.000 euros por cada año de servicio prestado que se compute a efectos de determinar la cuantía de la indemnización obligatoria a que se refieren los párrafos anteriores»³².

Como vemos, los dos primeros párrafos de la letra e) mantuvieron intacta su redacción. Pero se incorporó un tercero que es el que limitaba cuantitativamente la exención sobre la base de 2.000 euros, y cualitativamente en función del número de años de servicio prestado por el trabajador. Y ello se hizo, con una redacción poco acertada, «a efectos de determinar la cuantía obligatoria a que se refieren los párrafos anteriores» obviando, he aquí la contradicción, que los párrafos anteriores se remiten a la norma laboral, aunque el ánimo del legislador era precisamente huir de la cuantificación socio-laboral de la misma para someterla a gravamen, sustituyendo por esos 2.000 euros por año de servicio, cualquier otra referencia al Derecho del Trabajo a fin de determinar lo que en justicia le corresponde a un trabajador como compensación por la pérdida de su trabajo y pasar, ya sea efímera, temporal o permanentemente a tener la consideración de desempleado.

De esta forma, se daba un giro radical al sistema, y lo que es peor, sin más argumentación y justificación, ni siquiera a nivel más programático, que la de anteponer los intereses presupuestarios; resulta evidente, a nuestro entender, que se anteponía el principio de suficiencia, razones recaudatorias en definitiva, para soslayar y violentar algo que desde 1978 se había respetado, no gravar la compensación por la pérdida de derechos fundamentales, aquellos que –se decía otrora– no eran susceptibles de integrar la base imponible de los impuestos patrimoniales, porque la merma del derecho al trabajo no debería tener más precio (mínimo) que el que necesariamente ha de fijar una norma de carácter laboral. Y es esto último lo que como juristas nos apenaba, la disociación que se provocaba entre ramas del ordenamiento jurídico; hasta ahora Derecho Tributario y Laboral iban en esto de la mano, lo que era «justo» por la vía social con carácter básico en compensación por la lesión de un derecho tanpreciado como el del trabajo, recogido en una norma de tanta profundidad como el Estatuto del Trabajador, era también «justo» no tributase en el impuesto.

Más fácil, más congruente con la medida propuesta, hubiera sido que la tarifa plana que tras la reforma serviría de límite exento en el IRPF hubiera huido, siquiera fuera por coheren-

³² En los días previos a la publicación del anteproyecto pudimos leer en prensa que existiría un límite general de 20.000 euros de tributación, algo que finalmente no se incorporó a su texto, y que fuentes sindicales entienden que será la única concesión que se ha realizado por el Gobierno a la oposición frontal de los agentes sociales a la reforma prevista.

cia, de referencia alguna al Estatuto de los Trabajadores, señalando simplemente que cualquier indemnización por despido o cese forzoso del trabajador quedará exenta en los términos (con el límite) señalados.

Tampoco se aludía en el anteproyecto, a fin de justificar la reforma pretendida, a la necesidad de adecuar la tributación de las indemnizaciones por desempleo en España a nuestro entorno internacional más cercano, y en concreto al de la Unión Europea, pese a que este es un argumento típico de nuestro legislador fiscal. Y no lo hacía, creemos, porque ello era difícilmente justificable, puesto que –como después veremos–, aunque en la mayoría de esos países más próximos a nosotros la tributación de estas percepciones es más dura, no es comparable la devastadora situación social que el desempleo está dejando en el Estado español con que la que tienen en otros, muchos con tasas de paro menores que la nuestra, y otros en unas condiciones financieras, incluso de intervención por la propia Unión Europea (como Portugal o Grecia) que no dejan margen de actuación respecto de este beneficio fiscal, por razones, ahora sí, exclusivamente de cumplimiento de la cierta estabilidad presupuestaria, férreamente impuesta y fiscalizada por organismos externos. No se comprende cómo en estos momentos, cuando las cuentas públicas parecen equilibrarse, se cumplen los criterios de estabilidad, comienza a generarse empleo neto y se manejan valores positivos de crecimiento económico, se pretendía en el anteproyecto introducir una medida que socialmente tiene tanto calado, por afectar a un sector tan desfavorecido cual es el de los desempleados.

Finalmente, después del periodo de información pública del anteproyecto, tras el debate social suscitado con tan polémica medida, y «tras el diálogo y acuerdo mantenido con sindicatos y empresarios»³³, el Gobierno recapacita y propone, ya en el proyecto, una solución cuantitativa «a la Navarra», pues calca el sistema de exención que esta comunidad foral dispuso al tratar de las indemnizaciones por despido o cese de la relación laboral.

Por lo que pudimos saber de fuentes sindicales y ministeriales durante el periodo de información pública de la reforma, el revuelo que desató el anteproyecto del Ministerio de Hacienda, que incluso defendía que el umbral de 2.000 euros cubría la exención del 80% de las indemnizaciones, no convenció a los sindicatos, que vieron en la medida una manera más de penalizar al desempleado, pero tampoco los demás agentes sociales simpatizaron con la propuesta, pues el propio Círculo de Empresarios (más preocupado con la mayor limitación de la deducibilidad en los impuestos directos empresariales de este tipo de percepciones) rechazó la medida, por castigar con crudeza a las rentas más bajas y a quienes pierden su empleo. Ante tal avalancha de críticas, el ministerio puso encima de la mesa otras opciones; desde duplicar el límite inicialmente exento a 4.000 euros por año trabajado, hasta introducir en el cálculo de la exención otras variables, relacionadas con la edad y antigüedad del trabajador. Ninguna de las soluciones propuestas convencía a las centrales sindicales, que expusieron en una de sus últimas reuniones a finales de julio de 2014 su preferencia por el modelo aplicado en Navarra.

³³ Son palabras textuales de la información que, tras la rueda de prensa del Consejo de Ministros del primero de agosto de 2014, publica el Gobierno en www.lamoncloa.gob.es.

En efecto, el Texto Refundido de la Ley Foral del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (**Decreto Foral Legislativo 4/2008, de 2 de junio**) contiene en su artículo 7 c) esta exención. Sus dos primeros párrafos tienen idéntica redacción que la Ley ordinaria del IRPF, señalando a continuación el siguiente límite: «El importe de la indemnización exenta a que se refiere esta letra tendrá como límite máximo la cantidad de 180.000 euros»; en los mismos términos se pronuncia el Proyecto de Ley por el que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias³⁴, remitido a las Cortes tras su aprobación en Consejo de Ministros en su sesión del 1 de agosto de 2014.

Esta nueva proposición acordada –según el Gobierno– con sindicatos y empresarios, no creemos presente mayor oposición (por las razones en las que ahora abundaremos) en el trámite parlamentario, y es muy probable que sea la que finalmente vea la luz en su redacción legal, pues amplía con mucho la extensión de la exención contenida en el anteproyecto, y va a dejar exentas, prácticamente, a casi todas las indemnizaciones (el 99,99% han declarado fuentes del Ministerio de Hacienda) que por despido se abonen en nuestro país, sobre todo teniendo en cuenta que el salario medio declarado por los contribuyentes en el IRPF se sitúa para 2013 en 22.100 euros, según el propio artículo 11.4 del Reglamento del Impuesto.

El límite de los 180.000 euros solo se verá superado, laboralmente (según previsión de rango legal nos referimos) –y fiscalmente a efectos de exención–, cuando la cuantía de la indemnización sea realmente importante, porque derive de salarios (o periodos de tiempo trabajado para la misma empresa) muy elevados. Mientras que con el límite propuesto en el anteproyecto de 2.000 euros la exención cubría a salarios mensuales de hasta 1.333,20; 1.810 y 3.000 euros, según los tipos de indemnización más frecuentes³⁵ (que en el primer y segundo casos están por debajo del salario medio anual del conjunto de declarantes del impuesto antes referido), con el límite contemplado en el proyecto de ley, las cuantías mensuales de los salarios percibidos por el trabajador cubiertas por la exención son notablemente superiores. Es más, es necesario remitirnos a sueldos realmente astronómicos (comparados con la media citada), para superar el límite ahora exento de 180.000 euros.

Nos hemos permitido realizar un cuadro en donde puede verse el impacto de la medida, cómo operará la exención con base en las indemnizaciones más comunes, de prosperar la regulación propuesta en el citado Proyecto, fundamentada ahora más sólidamente, teniendo en cuenta que solo alcanzará la tributación a las indemnizaciones que, por criterios de capacidad económica, justicia tributaria y equidad resulten de elevada cuantía.

³⁴ El proyecto de ley fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha 6 de agosto de 2014 y mantiene, en lo que a nuestro estudio afecta, iguales fundamentos para promover la reforma del impuesto, por lo que son trasladables nuestras reflexiones anteriores al respecto.

³⁵ Tenemos en cuenta, aunque con las matizaciones debidas, indemnizaciones de 45, 33 y 20 días de salario por año de servicio, aun sabiendo que, en puridad, la de 45 días ya no es posible contemplarla con carácter íntegro.

Tipo	Salario mensual	Salario × días	Años necesarios	Indem. s/ años	Límite laboral	Indem. a percibir
45 días	5.000	7.500,00	2,40	180.000	210.000	180.000
	4.500	6.750,00	2,67	180.000	189.000	180.000
	4.285	6.427,50	2,80	180.000	179.970	179.970
	4.200	6.300,00	2,86	180.000	176.400	176.400
	4.000	6.000,00	3,00	180.000	167.000	168.000
	3.500	5.250,00	3,43	180.000	147.000	147.000
	3.000	4.500,00	4,00	180.000	126.000	126.000
33 días	8.000	8.800,00	2,05	180.000	192.000	180.000
	7.500	8.250,00	2,18	180.000	180.000	180.000
	7.000	7.700,00	2,34	180.000	168.000	168.000
	6.500	7.150,00	2,52	180.000	156.000	156.000
	6.000	6.600,00	2,73	180.000	144.000	144.000
	5.000	5.500,00	3,27	180.000	120.000	120.000
20 días	15.000	10.000,00	1,80	180.000	180.000	180.000
	11.000	7.333,33	2,45	180.000	132.000	132.000
	9.000	6.000,00	3,00	180.000	108.000	108.000
	8.000	7.333,33	3,38	180.000	96.000	96.000
	7.000	4.666,67	3,86	180.000	84.000	84.000
	5.000	3.333,33	5,40	180.000	60.000	60.000
	4.500	3.000,00	6,00	180.000	54.000	54.000

Como se ve, tomando, por ejemplo, el supuesto de despido improcedente en el que se abonen 33 días de salario por año de servicio, para que un trabajador despedido con un sueldo mensual de nada menos que 5.000 euros al mes llegue a tributar –parcialmente– por la indemnización percibida, debe haber trabajado más de 32,7 años en la misma empresa. Mientras que si su sueldo fuese de 8.000 euros/mes, quedaría exenta toda la indemnización percibida siempre que hubiera trabajado como mínimo 20,5 años en la misma empresa. El cuadro resulta lo suficiente ilustrativo. En el proyecto se reconduce la situación al marco laboral, como reivindicábamos a la hora de analizar el límite propuesto en el anteproyecto, que ciertamente llegaba a ser escaso, casi ridículo.

Pero la reforma que se pretende contiene otro aspecto que afecta también a la materia objeto de nuestro trabajo, y que parece haber pasado más desapercibido durante el trámite de información pública. Se trata del cambio que se cierne sobre las reducciones que afectan a los rendimien-

tos generados en más de dos años, y a los que el reglamento califique como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo. Esta reducción tiene un carácter que a menudo se sitúa entre los beneficios fiscales por la vía de la exención, aunque los tributaristas preferimos pensar que se trata de una necesidad técnica, que tiende a paliar la progresividad del impuesto cuando se perciben cantidades que se generan en más de un año (dos en la mente del legislador), y que lógicamente no pueden tener igual trato que las generadas en un solo ejercicio. Pues bien, la reforma sitúa ahora la reducción en un 30%, en lugar de en el 40% aún vigente. Tampoco encontramos mucho sentido en ello pues la justificación de tal medida no puede venir de la mano de que el impuesto es ahora menos progresivo, con la excusa de que los tramos de base gravada se hayan agrupado, reduciéndose (el impuesto, en términos absolutos, seguirá siendo igual de progresivo). La exposición de motivos del proyecto de ley basa esta medida en la reducción de tipos impositivos marginales que conlleva la reforma del impuesto³⁶, olvidando que la reducción sobre el rendimiento que comentamos, de ser aplicable, tiene carácter proporcional, y no progresivo como la escala de gravamen, y que su fijación (en el 40%), lo fue ya antes de la subida impositiva que el legislador propuso desde 2012, y que parece –según la misma exposición– toca a su fin para el periodo impositivo 2015³⁷.

Así pues, y en lo que aquí toca, cuando alguna de estas indemnizaciones llegue a tributar (lo cual parece difícil –pero posible– por la limitación cuantitativa de los 180.000 euros finalmente acordada), al exceso se le podrá aplicar la reducción del 30% cuando la misma tenga un periodo de generación superior a los dos años (lo cual será lo habitual), o sea calificada como obtenida de forma notoriamente irregular en el tiempo. Ahora bien, el anteproyecto ponía como condición para la aplicación de la reducción que, en ambos casos³⁸, la percepción habría de imputarse en un solo periodo impositivo³⁹, vetando así su aplicación a las que se abonaran de forma fraccionada en más de un ejercicio. Esta limitación desaparece en el proyecto de ley⁴⁰, por lo que –igual que

³⁶ «Adicionalmente –señala el proyecto–, en consonancia con la indicada rebaja de tipos marginales, se minora del 40 al 30 por ciento el porcentaje de reducción aplicable a los rendimientos con periodo de generación superior a dos años u obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo».

³⁷ Dejamos esta cuestión en el aire en este momento pues no es nuestro objeto de estudio valorar el impacto general de la propuesta de reforma, sino solo –y ahora– el que afecta a la tributación de las indemnizaciones por cese en la relación laboral.

³⁸ Esta previsión solo se contiene ahora en la ley para las percepciones calificadas como notoriamente irregulares.

³⁹ El anteproyecto modificaba el apartado 2 del artículo 18, que concede la reducción en los siguientes términos: «2. El 30 por ciento de reducción, en el caso de rendimientos íntegros distintos de los previstos en el artículo 17.2 a) de esta Ley que tengan un periodo de generación superior a dos años, así como aquellos que se califiquen reglamentariamente como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo, cuando, en ambos casos, se imputen en un único periodo impositivo. [...]».

⁴⁰ El Proyecto por su parte se expresa en los términos siguientes cuando se refiere a la aplicación de la reducción: «2. El 30 por ciento de reducción, en el caso de rendimientos íntegros distintos de los previstos en el artículo 17.2 a) de esta Ley que tengan un periodo de generación superior a dos años, así como aquellos que se califiquen reglamentariamente como obtenidos de forma notoriamente irregular en el tiempo, cuando, en ambos casos, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, se imputen en un único periodo impositivo.

con la normativa actual– se permitirá la aplicación de la reducción cuando la indemnización se perciba fraccionada en más de un periodo impositivo, aunque en tal caso habrá de cumplir los requisitos contemplados en el reglamento⁴¹, previsión que siempre se ha contenido en la normativa del impuesto. Pero esta vez, sin embargo, se permite la reducción solo para rendimientos derivados de la extinción de una relación laboral, común o especial, considerando como periodo de generación el número de años de servicio del trabajador (algo obvio) y señalando que en caso de que estos rendimientos se cobren de forma fraccionada, el cómputo del periodo de generación debe tener en cuenta el número de años de fraccionamiento, en los términos que reglamentariamente se establezcan, que probablemente serán, por pura técnica aritmética, los contenidos hoy en día en el artículo 11 del Reglamento del Impuesto, es decir, aplicándose la reducción solo cuando el cociente resultante de dividir el periodo total de años de generación de la renta entre el número de periodos impositivos en que se fraccione el pago sea superior a 2.

Pero no acaban aquí las diferencias de trato que se han establecido entre anteproyecto y proyecto de ley para cuando estas percepciones lleguen a tributar, ya que en el texto sometido a información pública, además, la reducción no se podría aplicar al caso de rentas generadas en más de dos años cuando en el plazo de los cinco periodos impositivos anteriores a aquel en el que resulten exigibles, el contribuyente hubiera obtenido otros rendimientos de igual naturaleza a los que hubiera aplicado la reducción prevista en este apartado. Trasladando a nuestro objeto de estudio esta previsión, si un trabajador percibe una indemnización por despido (generada por una duración de su relación laboral superior a dos años) que hubiese tributado (por superar el límite de los 180.000 euros), y en los cinco periodos impositivos siguientes vuelve a recibir otra de idéntico tipo, a la segunda de ellas no le sería de aplicación la reducción. Esta situación cambia en el proyecto de ley, excluyendo a las rentas derivadas del cese en la relación laboral, añadiendo *in fine*, en la propuesta de redacción del segundo párrafo del artículo 18.2 la frase «estos rendimientos no se tendrán en cuenta a efectos de lo establecido en el párrafo siguiente», párrafo que es el que limita en el proyecto la aplicación de la reducción cuando estas percepciones se hacen recurrentes en el plazo de los cinco periodos citados.

Por lo demás, anteproyecto y proyecto contienen las mismas previsiones legales que afectan a este tipo de percepciones, y que supone que la cuantía del rendimiento íntegro sobre la que se aplicará la citada reducción no puede superar el importe de 300.000 euros anuales. En otras pa-

Tratándose rendimientos derivados de la extinción de una relación laboral, común o especial, se considerará como periodo de generación el número de años de servicio del trabajador. En caso de que estos rendimientos se cobren de forma fraccionada, el cómputo del periodo de generación deberá tener en cuenta el número de años de fraccionamiento, en los términos que reglamentariamente se establezcan. [...]». *Cfr.* con el texto que figura en la nota anterior.

⁴¹ Salvo posterior reforma reglamentaria, para que en estos casos de percepción fraccionada se aplique la reducción sobre estas rentas, el cociente resultante de dividir el periodo total de generación de la renta entre el número de periodos impositivos en que se fraccione el pago ha de ser superior a 2 (art. 11 Rgto. IRPF), pues de lo contrario el fraccionamiento del pago puede reducir ya la propia progresividad impositiva. De no permitirse la reducción más que cuando la renta se percibiese en un solo periodo impositivo, el artículo 11 del Reglamento habría quedado, en este sentido, vacío de contenido.

labras, una indemnización de 400.000 euros por este concepto y derivada de una relación laboral generada en más dos años solo se ve beneficiada por la reducción sobre los «primeros» 300.000 euros, los restantes 100.000 euros se integrarían totalmente, sin esta reducción, en la base del impuesto⁴². Se conservan, por otro lado, y en idénticos términos, las limitaciones de aplicación de la reducción que hoy en día figuran en la ley, cuando la cuantía del rendimiento tributable esté comprendida entre 700.000,01 y 1.000.000 euros y derive de la extinción de la relación laboral, común o especial, o de la relación mercantil a que se refiere el artículo 17.2 e) de la ley⁴³, o de ambas. En estos casos, la cuantía del rendimiento sobre la que se aplicará la reducción no podrá superar el importe que resulte de minorar 300.000 euros en la diferencia entre la cuantía del rendimiento y 700.000 euros.

En último término, como ahora se contiene en la Ley del Impuesto, cuando la cuantía de tales rendimientos sea igual o superior a 1.000.000 de euros, la cuantía de los rendimientos sobre la que se aplicará la reducción –del 30% en la propuesta de reforma– será cero, dejando sin beneficio fiscal alguno las indemnizaciones millonarias.

Entrando ya en la perspectiva comparada e internacional es menester partir del escenario y premisa de que desde 2009 el paro mundial viene registrando cifras récord, siendo las economías desarrolladas, contrariamente a lo que podría parecer, las que más desempleados generan. Según la OIT⁴⁴, a finales de 2013, 202 millones de personas en todo el mundo se encontraban en situación de desempleo, 5 millones más que en 2012. El núcleo central de la crisis económica se encuentra en las economías más evolucionadas, que suponen la mitad del incremento total del desempleo, 28 millones de personas desde el inicio del hundimiento económico.

El caso de Europa es significativo al respecto; el continente «está mostrando una evolución significativamente negativa a este respecto, en especial si se compara con el comportamiento de otras áreas económicas. El número de desempleados se ha incrementado en la Unión Europea en casi 15 millones de personas desde 2007. La tasa de paro supera en dos puntos la media del periodo inmediatamente anterior a la crisis, frente al punto por debajo que experimentan otras zonas económicas como el Sudeste asiático, Norte de África o Latinoamérica y Caribe»⁴⁵.

⁴² Además, la cuantía del rendimiento sobre la que se aplicaba la reducción tenía otro límite, que no viene al caso, en el supuesto de que los rendimientos deriven de ejercicio de opciones de compra sobre acciones o participaciones por los trabajadores (las llamadas *stock options*). Este límite se ha suprimido en el proyecto de ley.

⁴³ Retribuciones de administradores y miembros de los consejos de administración, de las juntas que hagan sus veces, y demás miembros de otros órganos representativos.

⁴⁴ OIT: «Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?», Ginebra, 2014, págs. 16 a 20. OIT: «Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip», Ginebra, 2013, págs. 31 y 32.

⁴⁵ Vid. PÉREZ DEL PRADO, D.: «El trabajo a tiempo parcial: ¿una solución al problema del desempleo?», *Información Laboral*, núm. 5, 2014 (BIB 2014\2264), pág. 1.

Y aunque lamentablemente España, como decimos, ha contribuido en gran medida sobre las estadísticas de desempleo en la Unión Europea pues «la tasa de paro de nuestro país es la mayor de toda la Unión⁴⁶ junto con la de Grecia, con una cifra que más que quintuplica la del que menos tiene»⁴⁷, toda la zona ha visto incrementado en mayor o menor medida el número de desempleados, por lo que resulta interesante realizar una breve referencia al tratamiento fiscal que reciben estas percepciones por cese en la relación laboral en algunos de los países más influyentes de nuestro «entorno», ya que las percepciones homólogas a lo que aquí entendemos por prestación por desempleo en los mismos se someten a gravamen de forma generalizada, aunque también es cierto que, como en nuestro país, en muchos casos esta no llegue a tributar por efecto de los llamados mínimos personales o existenciales. Así, y en contraposición con los dos ya citados, podemos señalar como en Alemania (un Estado advertido por la Unión Europea por tener un exceso de superávit público) toda indemnización por despido ha de tributar al tipo general de su impuesto, cualquiera que sea su causa e importe. En el Reino Unido⁴⁸, su gravamen se fija, como aquí se pretende ahora, con base en un límite situado en torno a los 35.000 euros por lo que, teniendo en cuenta la escasa cuantía y la forma en que se fijan en este Estado las compensaciones económicas por esta causa, resulta raro que lleguen a tributar (a partir de 2011 solo tienen derecho al mínimo los trabajadores que lleven trabajando dos años para la empresa).

Francia constituye una excepción en este asunto, y aboga por una exención cuasi total; en este Estado están prácticamente exentas todas las indemnizaciones por despido, sea cual sea su cuantía, y la forma en que esta se determine, ya sea judicialmente o por pacto o contrato, individual o colectivo. Mientras que en Bélgica es justo lo contrario, pues en dicho país tributa toda indemnización obtenida por esta causa. Parecida situación se mantiene en Italia, donde *L'imposta sul reddito delle persone fisiche* obliga a contribuir a partir de un pequeño límite en función del tipo de relación laboral⁴⁹. En otros estados como Dinamarca el despido es bastante flexible, si bien se prevé la posibilidad de percibir una indemnización por despido que puede llegar a una cuantía equivalente a seis meses de salario, que tributa íntegramente, tal y como ocurre en Portugal o Grecia, por imposición de la política comunitaria a raíz del rescate que han sufrido estos dos países. Por último, el modelo de indemnización austriaco, basado en la creación de una caja gestionada por las entidades financieras, a la que cada empresa aporta el 1,53% del salario bruto, y que más bien constituye un seguro frente al despido, hace tributar las rentas percibidas del fondo al tipo del 6%⁵⁰.

⁴⁶ De acuerdo con Eurostat, a finales de 2013 España registraba una tasa de paro del 26,4%, siendo el país que se situaba a la cabeza y contrastando con el 4,9% de Austria, el que menos tiene.

⁴⁷ Vid. PÉREZ DEL PRADO, D.: «El trabajo a tiempo parcial...», *op. cit.*, pág. 1.

⁴⁸ Vid. CORDERO GARCÍA, J. A.: «Los datos estadísticos como prueba de discriminación. Módulo de personal no asalariado ¿discriminación por razón de género?», *Impuestos*, núm. 15-18, 2012.

⁴⁹ Vid. «Riflessioni sull'imponibilità delle somme ottenute dal lavoratore dipendente in base a transazioni su controversia di fine rapporto lavoro», CATALDI, A., *Riv. Dir. Trib.*, 2006 (I), págs. 1.018 y ss. Vid. también «Il lavoro dipendente nel sistema delle imposte sui redditi», CROVATO, F., Padova, 2001, pág. 134 y ss.

⁵⁰ «Elementos clave para la comparación de los distintos modos de despido en la Unión Europea: el modelo de despido en la Unión Europea», *Informe Fundación I.º de Mayo*, Marzo 2012. Vid., al respecto, también, ÁLVAREZ DEL CUVILLO, A.: «Informe sobre la regulación del despido en Europa», *Temas Laborales*, núm. 99, 2009, págs. 259-297.

Como se ve, el tratamiento en Derecho Comparado de esta materia es tan dispar que, como era de prever, ni siquiera las recomendaciones tributarias de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea, se han preocupado por aconsejar un cambio legislativo al respecto⁵¹, como tampoco lo hace directamente el «Informe MirrLess»⁵².

Como reflexión final en la materia, vista la deriva que toma el asunto de la tributación de este tipo de percepciones, nos gustaría recuperar el sentido que tenía –que tiene ahora– antes de su pretendida reforma, e ir más allá en algunos aspectos de su tratamiento. Bien está, entendemos, que la indemnización por la pérdida del trabajo en los supuestos antes analizados se declare exenta aun con los límites objetivos impuestos por remisión a la normativa laboral. Es algo lógico y coherente jurídicamente. Bien está que se fomente el autoempleo, incentivando la percepción de la prestación a través de un pago único. Sabemos además que la norma fiscal no somete a tributación determinadas rentas por la vía de los mínimos personales y familiares (lo que, en definitiva, provoca la no tributación de las prestaciones por desempleo de escasa cuantía), pero, estando la sociedad española tan sensibilizada ante la inaceptable tasa de paro que azota nuestro país, y con un mercado de trabajo cada vez más flexible, en donde se prodigan los expedientes de regulación de empleo con el consiguiente engrose del número de desempleados, ¿por qué no extender la exención a todas las prestaciones de desempleo, sea cual sea su naturaleza? ¿Acaso la realidad socioeconómica al respecto es tan distinta –si no peor– que la que había en 1978, cuando la Ley 19/1978, por la que se regulaba entonces el IRPF, las declaraba exentas⁵³? ¿Está justificada la presión fiscal –la política recaudatoria– sobre estos colectivos en su imposición directa cuando con otros beneficios (ahora impositivos), se puede aliviar su situación personal y familiar? Dejamos estas preguntas en la mente del lector, en el ánimo de que quizá su simple planteamiento responda las mismas, aunque la intención del Ejecutivo haya sido caminar, siquiera efímeramente, en el sentido opuesto; este peligroso intento (nos referimos al anteproyecto) de limitar la exención, por objetiva, por reducida, separándola de su contexto laboral, podía derivar en una desprotección de las situaciones de desempleo más desfavorecidas, en relación con la situación ahora existente, y diría poco de la preocupación del Estado por proteger a este colectivo, al que se suele poner, precisamente, como paradigma de la especial sensibilidad que debemos mostrar hacia una lacra tan pesada en nuestra economía como la del desempleo. Enmendado el asunto por el proyecto de ley, no creemos que la tramitación parlamentaria de la norma invierta su sentido;

⁵¹ Por citar dos fuentes de reciente cuño, ni el International Monetary Fund en su informe «Spain: Financial Sector Report, Third Progress Report» (IMF Contry Report, 2013), ni la Comisión Europea, a través del Directorate General for Taxation and Customs Union en «Tax reforms in EU Members States 2013», *European Economy*.

⁵² El citado informe, redactado por James Mirrless, premio Nobel de Economía, se ocupa de cómo diseñar un sistema impositivo óptimo, que cumpla con unos principios generalmente aceptados, adecuados a las circunstancias de una economía moderna, avanzada y globalizada. Cfr. «Diseño de un sistema tributario óptimo», Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2013 (trad. Viñuela Díaz, J.).

⁵³ Concretamente el artículo 6, letra K) de la Ley 19/1978 establecía que las rentas exentas son: (...) k) Prestaciones por desempleo.

no siempre cuestiones relacionadas con la «suficiencia», con los «objetivos de política económica y de estabilidad presupuestaria y de reducción del déficit en el marco de la Unión» y mantenimiento y reducción del déficit público justifican el alejamiento de principios tan fundamentales como los de han de inspirar una reforma fiscal, equidad y justicia tributaria, que han conformado un tratamiento tributario coherente desde hace años en la materia.