

La Imposición Personal sobre la Renta: Equidad Versus Simplificación

Dr. Julio Banacloche

*Profesor Titular de Hacienda Pública
Inspector Financiero y Tributario
del Estado*

Cuando la sociedad organiza su convivencia fundándose en criterios de solidaridad, aparecen como líneas maestras del nuevo esquema de tributación: el reparto justo de la carga fiscal y la vocación generalizada a soportar dicha carga. Ambos conceptos han determinado la evolución de los sistemas impositivos, de las aportaciones doctrinales y de la organización administrativa que ha de gestionar los tributos.

La composición de los sistemas tributarios se balancea de los impuestos diversificados a los impuestos generales, en la importancia relativa de la recaudación de los impuestos directos e indirectos y en la coordinación interna en la tributación de la renta ganada, del patrimonio y del empleo de renta para el consumo.

Los objetos impositivos, sus definiciones legales y su cuantificación incentivan a la doctrina en la depuración y justificación de conceptos, en la elección de propuestas sintéticas o analíticas que permitan la mayor exigencia tributaria, y en la valoración crítica del cálculo final de tal exigencia, trascendiendo lo puramente económico a lo social y aún a lo político.

La Administración Tributaria se ha ido conformando a los nuevos impuestos y a sus perfeccionamientos. De la gestión a la revisión, del asesoramiento e información al control referido al cumplimiento de los deberes tributarios, todo ha exigido una transformación permanente en las personas y en los medios materiales a utilizar.

En un momento histórico dado, elegido el sistema tributario más adecuado, en lo posible, a la realidad económica y social de una nación, depurados los conceptos y los esquemas funcionales de tributación, y logrado un cierto grado de eficacia en la Administración que ha de exigir los impuestos establecidos, permanecen siempre las ideas básicas, motores del per-

feccionamiento en el tiempo: que se tribute lo que se debe tributar, que tribute quien deba tributar.

UNA REFERENCIA HISTORICA (1)

a) Aunque los antecedentes de impuestos personales, normalmente, indiciarios, son comunes a todos los sistemas tributarios (como en el caso de las "cuatro viejas" francesas: contribution foncière, mobilière, de patentes y de portes y fenêtres), la referencia primera a un impuesto personal sobre la renta suele encontrarse en la propuesta de Pitt al Parlamento inglés, en 1.978, que en 1.979 se convirtió en el "Income Tax" que sometía a gravamen cuatro categorías de renta, según su fuente; que establecía deducciones por cargas familiares y por seguros de vida; que admitía un mínimo exento (60 libras); y que discriminaba las alícuotas aplicables, según la cuantía de la renta gravable. Se exigía la declaración del contribuyente y se crearon los "Comisionados para la gestión de los Impuestos" y los Supervisores del Impuesto sobre la Renta".

En dicha distribución no sería frecuente encontrar quien negase la diferente naturaleza de los rendimientos del trabajo respecto de los rendimientos de capital, a pesar de la defensa económica que, precisamente por atender al criterio del disfrute, de aquellos que entienden que todo rendimiento neto es igual a otro de la misma cuantía cualquiera que fuera su procedencia. Por ello, quizá, un perfeccionamiento a la situación actual en determinados impuestos sintéticos sobre la renta podría lograrse con: a) un mínimo exento común; b) varias escalas de tipos crecientes, diferentes según el origen del rendimiento; y c) una escala única para las rentas (suma de rendimiento) superiores a determinada cifra (7).

(1) Vid. Ardant, G.: "Historie de L'impôt" Fayard, Paris, 1.972; y Seligman, ERA: "El impuesto progresivo en la teoría y en la práctica", Ed. Victoriano Suárez, Madrid, 1.913.

b) La mitad del siglo XIX, que determinó la primera sistematización tributaria en España (1.845), ve renacer de nuevo la imposición personal sobre la renta en Inglaterra. Y el Income Tax, que nació con motivo de las guerras napoleónicas, revive en 1.842, de la mano de Peel, en plena crisis económica "con la esperanza de lograr el resurgimiento comercial y el progreso de la industria" y como alternativas a los pesados gravámenes aduaneros y sobre el consumo. En el Continente, Baviera establece un impuesto sobre la renta con tarifa graduada en 1.848, y, con carácter extraordinario, se aplica también en el Gran Ducado de Hesse-Darmstadt (Sajonia y Baden, sólo llegaron a la fase de proyecto).

c) Como la evolución sistemática va acompañada del perfeccionamiento promovido por la doctrina, los años siguientes ("Report" del Comité del Impuesto sobre la Renta y el Patrimonio, de 1.852) conocen las primeras críticas conceptuales: J.S. Mill justifican la discriminación entre rentas temporales y perpetuas y se opone a la progresividad, y Hume postulaba que sólo se gravara la renta gastada y no la ahorrada.

De nuevo, los avatares de una historia azarosa, llevaron a la propuesta de desaparición del tributo en 1.853 (Gladstone) y a su admisión, por razones recaudatorias, en 1.865.

Las mismas razones que determinan el establecimiento de un Impuesto sobre la Renta en todos los Estados de la Unión (1.861) ante las necesidades financieras de la guerra civil: se admitía un mínimo exento (800 dólares) y se exigía con un tipo impositivo único que en los años siguientes se convertiría en dos. El impuesto sobrevivió hasta 1.882 en que se suprimió ante la oposición popular.

Italia pretendió imitar el modelo inglés. La ley de 1.864 (Quintino Sella) gravaba las rentas profesionales, industriales y de capital, excluyendo la de los inmuebles. En 1.866 se sustituye el sistema de cupo por el de cuota proporcional y se introduce el sistema de retención en la fuente. En 1.877 se aprueba el Texto Unico del Impuesto sobre la Riqueza Mobiliaria: la progresividad se consigue por la vía de las deducciones.

d) La transición del siglo XIX al XX tiene una manifestación consistente en cuanto a la imposición personal sobre la renta: 1) En Inglaterra se constituye la Comisión para el estudio del Impuesto sobre la Renta (1.904) que propone dos variaciones fundamentales que pronto serían realidad: el gravamen reducido para los rendimientos del trabajo (1.907) y el establecimiento de la progresividad (1.909, Lloyd George); y se establecen dos nuevos impuestos: el

Supertax (rentas superiores a 5.000 libras) y el gravamen sobre las plusvalías inmobiliarias (como consecuencia de las teorías de Henry George). 2) En Prusia, el Impuesto sobre la Renta (Einkommensteuer) se regula por primera vez en 1.891 (Von Miquel), sustituyendo con un tratamiento global los antiguos impuestos por clases: es un tributo sintético y progresivo sobre la renta de las personas físicas y de las jurídicas y que se complementa con un Impuesto sobre el Patrimonio proporcional que permitía discriminar contra los rendimientos del capital de las personas físicas, sujetas al impuesto. Otros Estados aplican también una imposición semejante: Sajonia (1.878), Hessen (1.899), Württemberg (1.903) y Baviera (1.910). Con carácter local, se aplican impuestos progresivos sobre las plusvalías realizadas en la enajenación de terrenos. El triunfo de la progresividad se enlaza con la influencia doctrinal de Lasalle, Proudhon, Held, Birndaum y Neumann. 3) En Italia, se suceden los proyectos de reforma que pretenden la progresividad (Giolitti, 1.893), el gravamen de la renta total calculada de forma indiciaria (Sonnino, 1894), o combinando el cálculo con la estimación directa (Wollemborg, 1901), o proponiendo una aplicación local previa a la estatal (Mejorana, 1.905). 4) En Estados Unidos el impuesto proporcional con un mínimo exento, aprobado en 1.894, se declaró inconstitucional.

e) La aplicación definitiva de un impuesto personal sobre la renta en Estados Unidos exigió la Enmienda Decimosexta a la Constitución, ratificada por el Congreso en 1.913. Se aplicó con un tipo fijo con un mínimo exento y con un sobreimpuesto progresivo para las rentas más elevadas (más de 20.000 dólares). Las ganancias de capital integraban la renta y hasta 1.918 servían de límite en su cuantía para la compensación de las pérdidas de capital. Hasta 1.921 no se instrumentó la corrección temporal para el gravamen como renta de las ganancias de capital. En 1.917 se generaliza la exigencia de declaración de contribuyentes. La consideración del Impuesto sobre Sociedades como una retención a cuenta del que gravaba la renta, en 1.913, se desvirtuó con la diversidad de tipos impositivos establecida en 1.918.

En Inglaterra permanecen el Income Tax y el Supertax, denominado Surtax desde 1.927 y ganan en personalización: bonificaciones por cargas familiares, diversificación de escalas según el estado civil o la edad, reducción especial para los rendimientos de trabajo.

La Ordenanza Tributaria del Reich (Enno Becker, 1.919) es una obra unificadora del sistema federal alemán, que lleva en 1.920 (Erzberger) a la transferencia al Reich de la soberanía tributaria en cuanto al

Impuesto sobre la Renta uniforme para todas las personas físicas del Imperio alemán. Un impuesto que: sustituye la referencia a las fuentes de renta la determinación de ésta según el incremento neto patrimonial, exige la declaración de la unidad familiar, establece un mínimo exento, calcula la cuota según una escala progresiva y aplica el sistema de retención en la fuente para los rendimientos de trabajo y de capital. La reforma tributaria de Schlieben-Popitz (1.925) mejora el esquema funcional de la imposición sobre la renta estableciendo plazos para la sujeción de las ganancias de capital y permitiendo la determinación de la renta por la vía del consumo cuando exista evidente disparidad entre éste y la renta declarada. Y, además, en el mismo año se aprueba "La ley especial de valoración" de indudable trascendencia.

En Francia, la imposición sobre la renta personal se estructura de forma peculiar en 1.917, a través del impôt cédulaire (con ocho cédulas, según el sistema real de imposición, diversificadas en el tratamiento de los rendimientos) y del impôt sur le revenu (exigido según el sistema personal, calculado sobre la suma de rendimientos de los impuestos cedulares y con efectos de sobreimpuesto). Como precedentes del futuro quotient familial se establecen suplementos de tributación para solteros (1.920) y matrimonios sin hijos (1.940).

El Decreto Regio de 1.923 (De Stefani), establece en Italia el "Impuesto Complementario Progresivo sobre la Renta total del Contribuyente". Tiene naturaleza progresiva y parte de la suma de rendimientos discriminados en su tributación por los impuestos cedulares.

La base fundamental de los modernos esquemas de imposición sobre la renta personal se establece, así, en esta etapa, permaneciendo muchas estructuras hasta nuestros días con sólo las modificaciones derivadas de perfeccionamientos técnicos, necesidades recaudatorias o nuevas orientaciones sociales en el reparto de la carga tributaria.

f) Así, en Estados Unidos, establecida la tributación con base de renta individuales se admite la opción por la tributación conjunta de la renta familiar con aplicación del "splitting", se diferencia la tributación de las ganancias de capital a corto y a largo plazo y se producen nuevas exclusiones del concepto de renta gravada (indemnizaciones por seguros, becas de estudios, premios, utilidad del inmueble habitado por su propietario).

En Inglaterra se instrumentaliza el impuesto con deducciones por inversiones (1.945), se sustituye el

límite exento por una bonificación de rentas (1.952) se establece la imposición sobre las ganancias de capital (a corto plazo, como renta ordinaria; a largo plazo sometidas al "Capital Gain Tax", 1.965), deja de ser cédular el Impuesto sobre Sociedades, se respeta la reducción para los rendimientos del trabajo, y se mantienen deducciones por cargas familiares y primas de seguros de vida. Los ingresos de los hijos no acumulan. La ley de 1.978 estableció un gravamen adicional para los rendimientos de inversión que superaran las 1.700 libras.

En Italia, se aprobó en 1.958 el "Testo Unico delle Leggi sulle imposte dirette" que reconduce el Impuesto complementario, aplicable a las rentas que superen un mínimo exento, a la verdadera imposición progresiva sobre la renta familiar que incluye el gravamen de las plusvalías y que discrimina los rendimientos derivados del trabajo. La reforma de 1.971 (Preti) traslada el mínimo exento a deducciones en la cuota, establece una cierta transparencia fiscal para las sociedades personalistas y corrige la progresividad mediante la promediación de las rentas plurianuales. En la ley de 1.977 se mantenía la tributación separada de las rentas familiares.

En Francia, la reforma de 1.948 (Queulli-Petsche) establece una taxe proportionnelle y una surtaxe progressive, con mínimo exento, referida a la unidad familiar, con corrección del gravamen por el mecanismo del quotient familial. Con efectividad desde 1.971 se produce la refundición de ambos tributos en el impôt sur le revenu, de carácter analítico, con tratamientos diferentes según la naturaleza de los rendimientos.

En Alemania debe destacarse la tributación independiente, derivada de las sentencias del Tribunal Constitucional (1.957, 1.964), contra la acumulación en el seno de la familia. La reforma de 1.977 mantiene siete categorías de renta, tributación matrimonial con "splitting", o separada opcional y separada para los ingresos propios de los hijos. Hay un mínimo exento (tipo 02), una porción proporcional (hasta 16.000 DM para individuales) y tarifa progresiva para el exceso.

e) En España la imposición sobre la renta de las personas físicas tiene precedentes en proyectos que pretendían la personalización de la tributación cédular (Cobian, 1.910; Suárez Inclán, 1.913; Bugallal, 1.919; Cambó, 1.921; Calvo Sotelo 1.926), pero adquiere carta de naturaleza con la Contribución General sobre la Renta de carácter complementario, aprobada en 1.932 y luego modificada en 1.940, 1.954, 1.957. La reforma general del sistema de 1.964 establece el Impuesto General sobre la Renta

de las Personas Físicas que considera los impuestos cedulares como "a cuenta" y con carácter de mínimo. Finalmente, la ley de 1.978 suprime los impuestos cedulares y establece un único Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con pretensión de naturaleza sintética, con acumulación de rentas de esposos e hijos y sin mínimo exento, aunque éste puede, a veces manifestarse por la vía del límite de la obligación de declarar. Como es general práctica en el sistema tributario español se exige que el contribuyente autoliquide el impuesto calculando la base imponible, los tipos aplicables a cada renta según su naturaleza (regular o irregular), practicando las correspondientes deducciones y obteniendo, en fin, la deuda tributaria procedente.

UNA ASPIRACION DOCTRINAL (2)

La breve exposición histórica que se ha hecho, considerando sólo algunas de las legislaciones nacionales, ya ha puesto de manifiesto la evolución hacia un impuesto más justo y generalizado a un mayor número de contribuyentes. Se ha considerado la evolución de varios impuestos cedulares a un impuesto general sobre la renta total y de la proporcionalidad a la progresividad, y se ha advertido de la discriminación entre los diversos tipos de rendimientos, del tratamiento peculiar de las rentas irregulares, de la coordinación con el impuesto sobre sociedades a través de un régimen especial para los dividendos y de las alternativas técnicas para la tributación de los miembros que integran unidades familiares: esposas e hijos menores de edad, con rentas propias.

Sin embargo de ello, parece preciso aludir también a los esfuerzos doctrinales para fundar alternativas técnicas o conceptuales en aras de una mayor justicia en el reparto de la carga tributaria.

Desechado el principio del beneficio ante la imposible imputación individual de la generalidad de los servicios públicos, se admite casi sin discusión el principio de capacidad contributiva, económica o de pago como mejor criterio de distribución de la carga impositiva. Y, aceptado tal principio, se considera el impuesto sobre la renta personal como el más eficaz instrumento para lograr tal objetivo. Aunque se admite su complemento con la imposición sobre el patrimonio y el gasto, como otros modos de atender a las fuentes de renta, o a su destino en el ahorro o en el consumo. Y no cabe olvidar que ha habido pretensiones doctrinales a favor de la medición de la capacidad contributiva por la vía de la renta gastada esen-

cialmente (Hobbes, Fisher, Einaudi).

Pero el propio concepto de renta ganada ha ido evolucionando en sus formulaciones. La teoría de la fuente, que suele relacionarse en su origen con Von Hermann, considera renta los ingresos provenientes de una fuente estable que permanece sin deterioro en la producción regular y periódica de los mismos, y excluye del concepto de renta los ingresos ocasionales, los no retributivos, los premios, los subsidios y, desde luego, los incrementos de valor del activo de los contribuyentes, salvo que se trate de ganancias especulativas a corto plazo obtenidas por quienes habitual y profesionalmente realizan estas operaciones. Junto a ella, la teoría patrimonial, que se relaciona en su origen con Von Schanz, considera renta el incremento patrimonial neto más el consumo en el período impositivo. Lo que supone la integración en tal concepto de los rendimientos de fuentes estables, los incrementos patrimoniales por mayor valor o por incorporaciones gratuitas y las rentas irregulares, es decir, la que no tienen periodicidad anual.

Si Wagner, Neuman o Plehn, entre otros, fueron defensores de la teoría de la fuente, Haig y Simons formularon definiciones de renta basada en la teoría del incremento patrimonial. Pero mientras los primeros reconducen el concepto de renta a un fondo **real** de bienes y servicios que pueden consumirse permaneciendo estable el capital original y sin considerar los bienes de que se puede disponer no procedentes de fuentes constantes de producción de rendimientos, los defensores de la teoría patrimonial parten de una **abstracción** que excluye la referencia a bienes y servicios reales, por ello incorpora al concepto de renta las ganancias de capital aún no realizadas por enajenación. Se advierte así el abanico de opciones que va desde la posibilidad de decisión de empleo (teoría patrimonial) a la satisfacción efectiva (teoría de la renta gastada) pasando por la efectividad de decisión respecto de determinados bienes y servicios (teoría de la fuente).

Esta concepción funcional de la renta llevó al Informe Carter ("Report of de Royal Commission on Taxation", Queen's Printer and Controller of Stationery, Ottawa, Canada, 1.966) a atender al "poder económico discrecional" que determina el gravamen anual de los acrecentamientos netos lo que equivale a la suma de renta consumida, donaciones y variación patrimonial neta, si bien sólo propugna la tributación de las ganancias de capital realizadas. Como se sabe, el Informe Carter determinó una polémica iniciada por Bittker con la crítica a la definición globalizadora de la "base comprensiva", y seguida por la réplica, a favor de dicho planteamiento, for-

(2) Vid. "The Theory of Public Finance" (Musgrave, R. A., McGraw-Hill Book Company Inc. New York, Toronto, London, 1.959).

mulada por Musgrave, Pechman y Galvin, que aceptaban la utilidad funcional del concepto globalizador.

En 1.978, el Informe del Comité Meade, en Inglaterra, considera que la renta no es lo que puede consumirse en un año sin reducción de patrimonio, sino el importe que podría consumirse en un año manteniendo recursos y expectativas que capacitaran para sostener el mismo nivel de consumo indefinidamente en el futuro. Y ante la dificultad de concretar esta referencia defiende que la base de tributación debe ser la renta consumida, porque así cada contribuyente será gravado solo por los recursos de la comunidad de los que él hace uso para su propio consumo en un determinado período de tiempo.

Las Concreciones Legales

a) La determinación del objeto de la imposición (renta ganada) y la elección del criterio de definición del mismo (teoría de la fuente o del incremento patrimonial) son premisas de lo que luego ha de manifestarse como hecho imponible, legalmente delimitado; a veces, además, también por la vía negativa de los supuestos de no sujeción al gravamen. Admitiendo la superación de la simple aplicación del criterio de la fuente o de la abstracta consideración de la renta como incremento patrimonial, puede avanzarse en las concreciones de una síntesis de tal superación.

Así, se incluyen, habitualmente, como renta: a) los rendimientos de las distintas fuentes: trabajo (en situación de dependencia laboral o administrativa), capital no afecto a una explotación económica (mobiliario o inmobiliario), y combinación de ambos (actividad empresarial, profesional, artística independiente); b) las ganancias de capital por incorporación de elementos patrimoniales sin contrapartida (indemnizaciones, premios, donaciones y herencias, tesoros); c) los incrementos de patrimonio puestos de manifiesto en la variación de la composición de aquél (plusvalías o minusvalías en las enajenaciones, onerosas o gratuitas, calculadas por diferencia entre valor de entrada y valor de salida del elemento de que se trate en el patrimonio).

Todo ello no es tan simple como pudiera parecer. Así, en los rendimientos hay que incluir tanto los percibidos en dinero, como en especie; los periódicos, como los ocasionales o no previsibles, derivados de la misma fuente (derivados de la condición profesional o de la actividad); los que se ponen de manifiesto en el autoconsumo de los bienes y servicios que el propio contribuyente produce o realiza; y, para algunas legislaciones, el rendimiento imputable deri-

vado de la utilización por el contribuyente de bienes propios de uso duradero. Y en los incrementos patrimoniales generados a lo largo del tiempo, superando los límites del período impositivo, se exige la correspondiente corrección monetaria que evite el gravamen de nuevas plusvalías nominales por variación en el poder de adquisición del dinero (3).

La realidad de los sistemas positivos es diversa, pero siguiendo este esquema ideal puede admitirse una estructura básica delimitada de forma positiva (suma de rendimientos más incrementos patrimoniales), de forma cerrada (todo acrecentamiento físico patrimonial que no es rendimiento -que no proviene de una fuente estable- incremento) y de forma negativa (exclusión del concepto de renta gravable de los incrementos patrimoniales por aumento de valor sin variación en la composición física del patrimonio; o de las donaciones, herencias o legados, seguros de vida, por sujeción a un impuesto específico exigido al adquirente sobre el objeto de la transmisión; y, en ciertos casos, como en España, las cantidades percibidas por las pérdida o deterioro de lo que podrían llamarse componentes no valorables económicamente, del capital humano, como serían las indemnizaciones por la pérdida del derecho al trabajo -despidos-, a la integridad física -lesiones-, a la salud -incapacidad permanente, invalidez absoluta-, a la residencia -traslados forzosos-, y aún podrían añadirse, el honor, la fama, la intimidad y la propia vida -muerte violenta por acto ilícito-).

Lógicamente, la renta gravable no es la renta bruta, sino la neta, por lo que para cada uno de sus componentes la regulación legal ha de prevenir la válida deducción de los gastos necesarios para su obtención. Lo que hace que la renta gravable se calcule por la suma algebraica de rendimientos más variaciones patrimoniales reales.

Y, de nuevo, se exigen precisiones legales que delimiten lo que son gastos necesarios de puros empleos de renta para el consumo. Así, los casos evidentes de comida o vestido (como gasto no deducible) se complican en el desplazamiento al trabajo (distinto del desplazamiento por causa del trabajo), o en los gastos de imagen, y se hacen objeto de viva discusión en los gastos de guardería de los hijos pequeños cuando ambos padres trabajan, o se convierten en casos de dificultad, como con los gastos en formación para distinta profesión en alcanzar un grado más elevado en los de educación oficial, los cuales pueden no representar efectivamente aumento alguno de renta por su causa.

(3) Aunque autores, como Vickrey, consideran que esta corrección vale también para otros componentes de la renta.

b) El elemento objetivo del hecho imponible ha de relacionarse con el subjetivo, lo que presenta como asunto de consideración la definición de la unidad contribuyente y en ella el régimen tributario de la unidad familiar. Lo que exige resolver problemas que van desde su composición a su disolución y, desde luego, decidir la forma de tributación concreta.

- La composición supone un primer punto de referencia que enlaza lo económico con lo jurídico y que trasciende a la equidad fiscal. Si un agregado sentimental estable se considera unidad económica en la obtención de renta (y en su disfrute), ello abarcaría las uniones de hecho (sin exigencia de distinción de sexos) junto a las de derecho (por vínculo matrimonial) y, desde luego, las relaciones de paternidad (padre o madre solteros con hijos, viudos con hijos, matrimonio con hijos).

Precisamente, razones de estabilidad jurídica suelen eliminar la consideración de unidad familiar de las uniones sentimentales de hecho, razón jurídica que, a veces, no trasciende y no se excluyen de la unidad familiar los hijos menores de edad, pero emancipados, o trasciende demasiado y se considera unidad familiar la formada por hermanos sometidos a una misma tutela (no de los padres) mientras viven juntos. Súmese a ello los regímenes peculiares de adopción más o menos plena existentes en cada legislación nacional.

- Las formas elegidas para la tributación de la unidad familiar van desde la separación (obligada u opcional), a la acumulación de rentas de todos los miembros para obtener una base imponible única, pasando por acumulaciones parciales que excluyen de la regla ciertos rendimientos (normalmente, de trabajo) o la renta de ciertos miembros (hijos).

Lo que, de nuevo, pone de manifiesto una múltiple trascendencia de lo económico (capacidad de disfrute o de decisión) y de lo jurídico (poder legal de disposición).

- En cuanto a la trascendencia de la disolución de la unidad familiar debe ponerse en relación directa con su nacimiento en el tiempo. Así, si se aceptara el criterio de la acumulación total o parcial de rentas debe decidir la ley del impuesto si, en caso de matrimonio durante el período impositivo, deben o no integrarse en la renta gravable las rentas obtenidas en el período antes del matrimonio (o si el matrimonio determina el fin de un período impositivo para los contrayentes). Y, en cuanto a la disolución, debe decidirse no sólo sobre la trascendencia de la muerte de un miembro de la unidad familiar, sino también

sobre los casos de disolución del matrimonio, nulidad o separación judicial.

c) Definido el sujeto titular de la renta gravable y delimitada ésta debe cuantificarse el impuesto exigible, lo que podría plantear como primer problema teórico la alternativa de impuestos cedulares (para los rendimientos), especial (para las ganancias de capital a largo plazo) y sobreimpuesto (4).

- No obstante ello, si se acepta la exigencia de un impuesto único sobre la renta global, la siguiente alternativa debe ser la estructura analítica o sintética, suponiendo aquella verdaderos tratamientos diferenciados según el origen del rendimiento (lo que hace trascender la distinción clásica de rentas temporales o perpetuas, e incluso la clasificación que por seguridad de obtención llevó a distinguir según la garantía de percepción en los rendimientos de capital). Aunque debe advertirse que no sólo tiene estructura sintética el impuesto que determina la renta gravable por diferencias patrimoniales con adición del consumo, sino también el que suma algebraicamente rendimientos e incrementos, sin que pierda tal carácter la precisa corrección de la progresividad.

Precisamente la configuración del impuesto sobre la renta personal como tributo progresivo determina, como problema primero, el diseño de la Tarifa o escala de tipos impositivos crecientes, según funciones diversas. Pero también exige plantearse su límite inferior y superior. El primero, por razón esencial (no puede exigirse un impuesto sobre la renta precisa para sobrevivir); y el segundo para evitar, en el máximo, la confiscación, y, en lo funcional, el desincentivo a la obtención de mayor renta. Límite superior que debe poner en relación la cuota del impuesto sobre la renta con la del impuesto sobre el patrimonio, en los sistemas en que se haya establecido éste para discriminar contra los rendimientos del capital (se trata de una tributación formal sobre el patrimonio, calculando la cuota sobre el valor patrimonial de forma que los tipos impositivos sean tan reducidos que permitan la satisfacción del impuesto con la propia rentabilidad del capital dejando inalterado éste).

- Pero la progresividad exige también aplicar correctores por razones objetivas o subjetivas. Las primeras, en los supuestos de rentas irregulares (por su carácter extraordinario o por su generación en un tiempo superior al período impositivo). Las segundas, como consecuencia de la acumulación de

(4) Vid.: Plasschaert: "Schedular and Global Systems of Income Taxation: The equity dimension", en Bulletin for International Fiscal Documentation, Julio, 1.980.

rentas de los diversos miembros de la unidad familiar.

La solución en el primer caso suele ser la promediación, en todas sus variables, que lleva desde promedios móviles (renta promedio de un determinado número de años), a promedios simples (opción a un nuevo cálculo al final de los años que delimitan el período) o a sistemas de promedio acumulativo (con tarifas especiales). Pero la corrección por incrementos de patrimonio en operaciones aisladas suele realizarse considerando como renta regular la porción de incremento que se derive de su división por el número de años de generación, aplicando luego el tipo medio de gravamen correspondiente a la renta regular del año al resto del incremento. O se exige un tipo fijo sin más para las ganancias de capital a largo plazo.

En cuanto a la corrección de la progresividad en la acumulación de rentas dentro de la unidad familiar los mecanismos son aún más diversos: "splitting" (división de la renta total por un número fijo), quotient familiar (división por el número de miembros con diversa valoración), quotient familiar con deducción (restando un mínimo exento individual), escalas impositivas diversas, suma parcial de rentas (excluyendo alguna fracción), desgravaciones al tipo medio de gravamen, deducciones de la cuota fijas o variables según los rendimientos acumulados o el número de hijos.

d) Los demás aspectos del esquema funcional del tributo pueden referirse a la coordinación con el Impuesto sobre Sociedades y al pago del tributo.

De nuevo, las alternativas son diversas. Pero para el primer caso cabe exponer una escala que lleva desde la eliminación efectiva del tributo sobre la renta social por imputación a los socios de la parte que en ellos les corresponde, se hayan o no distribuido los beneficios, a la imputación sólo en los casos de sociedades personalistas o en las que cabe presumir la evasión por la actividad, número de sus componentes o relación entre ellos, o a la deducción de la cuota del impuesto sobre la renta personal de los socios de todo o parte del impuesto correspondiente a los dividendos y participaciones en beneficios que integraron como base la imposición (5).

En cuanto al pago del tributo, la referencia a normativas diversas se enlaza con las unidades familiares para las que cabe o hacer único sujeto a uno de los

miembros o a algunos o todos solidariamente, atendiendo o no a que hayan obtenido renta, y sin perjuicio del prorrateo interno extratributario.

Una Conclusion

Si la selección del objeto de la imposición pretendía una mayor equidad, igual objeto cabe descubrir en las diferentes formulaciones legales al definir la composición de la base imponible, de la unidad contribuyente o el cálculo del impuesto. La perspectiva histórica ha puesto de manifiesto este doble camino doctrinal y positivo y, quizá por todo ello, pudiera admitirse un ensayo de posible síntesis en base a las siguientes ideas:

1) Si se ha admitido que, muchas veces, las instituciones fiscales van por delante de las normas jurídicas del derecho común civil o del mercantil, lo que parece discutible es considerar que formado y aceptado aquél por la voluntad social en sus relaciones básicas quede desechado, luego, por las disposiciones tributarias. Así, el derecho común regula los derechos patrimoniales de la persona; en él, el derecho de familia disciplina los distintos regímenes económicos en el matrimonio, los derechos de los hijos y las cargas familiares. Mientras el derecho tributario no respete que cada uno tribute según lo que, de acuerdo con el derecho común es propio o de lo que puede disponer, se estará produciendo una incoherencia jurídica, y si se pretende buscar la justificación económica a cualquiera de los regímenes de acumulación, o corrección tributaria, para la unidad familiar se estará diciendo que el derecho común se asienta sobre una base falsa, con lo que ello supone. Piénsese, por ejemplo, en las legislaciones que integran la renta de los hijos menores emancipados junto a la de los que no fueron emancipados. O en las leyes impositivas que tratan con régimen igual la renta de los cónyuges cualquiera que sea el régimen económico matrimonial. Ni siquiera aceptando que la sociedad de gananciales o la comunidad de bienes en el matrimonio fueran semejantes a una sociedad personalista o a un caso genérico de cotitularidad con miembros no vinculados por el matrimonio, se obtendría un efecto como el que tales legislaciones pretenden.

Se produce, en este aspecto, una extraña pugna en la que la Economía ha desechado el Derecho, relegándolo a un ámbito paralelo, sólo admitido en su transcendencia de forma residual en el prorrateo interno para el resarcimiento individual en el pago del impuesto. No se diga nada respecto del atentado a la igualdad constitucional que se da cuando el matrimonio puede suponer un efecto fiscal discriminatorio frente a la tributación de dos individuos, unidos o no sentimentalmente.

(5) Vid. Mehl, L. "Elementos de Ciencia Fiscal" (Bosch, 1.964, pag. 160 y ss.)

El respeto al Derecho parece exigir: que la tributación en el impuesto sobre la renta sea en todo caso individual, con exención para aquella parte de la misma que, según la ley civil, deba emplear en el auxilio y ayuda a otros miembros de la familia.

Ello debe ponerse en relación con la exigencia del establecimiento de un mínimo exento para la sobrevivencia como persona que, de ningún modo, puede sustituirse por desgravaciones o deducciones en la cuota porque, de nuevo, ello atenta contra la igualdad básica entre los individuos. Sólo atendiendo a este criterio podrá producirse la imputación de estos mínimos exentos a otros miembros de la familia obligados, cuando alguno de ellos (normalmente hijos, a veces cónyuge) no alcancen con su renta (o no la tengan) tal mínimo exento de sobrevivencia.

2) El concepto de renta ganada como índice de capacidad contributiva parece indudable en su aceptación generalizada. Pero lo es, porque en él existe una capacidad de disposición (para el ahorro o para el consumo) y no debe serlo por que él ponga de manifiesto una capacidad de disfrute (empleo para el consumo que, de estimarse como criterio de distribución de la carga tributaria, debe basarse en la imposición indirecta, general en su exigencia y discriminada según los objetos de adquisición). Aún así, convendría aceptar una base sociológica que rompiera la bilateralidad Hacienda-contribuyente, para comprender la idea de la Hacienda de la sociedad (patrimonio y acción económica de todos, administrada por los representantes de la Sociedad) a la que se contribuye con aportaciones individuales proporcionadas (aún dentro de la progresividad) a la renta obtenida por cada persona. Con ello se rompería el débil fundamento de la contrapartida de servicios públicos indivisibles y se sustituiría por el acuerdo común (social) en la distribución de cargas para tal aportación (6).

En dicha distribución no sería frecuente encontrar quien negase la diferente naturaleza de los rendimientos del trabajo respecto de los rendimientos de capital, a pesar de la defensa económica que, precisamente por atender al criterio del disfrute, de aquellos que entienden que todo rendimiento neto es igual a otro de la misma cuantía cualquiera que fuera su procedencia. Por ello, quizá, un perfeccionamiento a la situación actual en determinados impuestos sintéticos sobre la renta podría lograrse con: a) un mínimo exento común; b) varias escalas de tipos crecientes, diferentes según el origen del rendimiento; y c) una escala única para las rentas

(6) Vid. mi trabajo: "Hacienda y los principios tributarios constitucionales" en *Crónica Tributaria*, No. 31/1979.

(suma de rendimiento) superiores a determinada cifra (7).

Con ello se daría la razón a las legislaciones que mantienen aún impuestos cedulares o sobreimpuestos, pero perfeccionando la técnica de tributación.

La tributación de las ganancias de capital debe relacionarse directamente con su realización y con el período de la generación. Las obtenidas a corto plazo (instantáneas, como las del juego; o con un plazo no superior al año entre la adquisición y la enajenación) deben tributar como renta normal, y las demás al tipo medio que corresponda, según la escala de rendimientos de capital, a la ganancia promedio anual (total dividido por años) manteniéndose igual tipo para períodos sucesivos en el caso de enajenación a plazos para las correspondientes porciones de ganancia obtenida en cada período (8).

Por último, el Impuesto sobre Sociedades se ha convertido en un mecanismo de distorsión de la equidad y deben corregirse sus efectos. Ya que se perdería el mecanismo de control si el tributo perdiera su autonomía parece que debe llegarse a la alternativa: o imputación obligatoria de los beneficios (repartidos o no) cualquiera que sea la naturaleza de la sociedad (capitalista o personalista), o tributación definitiva por los no repartidos y considerada como crédito-

| (7) | Así: | TIPOS MEDIOS (%) | | | Renta Total |
|-----|---------------------------------|------------------|----|----------|-------------|
| | | RT | RK | R. Mixta | |
| | hasta mínimo exento (1.000.000) | - | - | - | - |
| | 1.000.000 | 15 | 25 | 20 | - |
| | 2.000.000 | 18 | 26 | 22 | - |
| | 3.000.000 | 21 | 27 | 24 | - |
| | 4.000.000 | 24 | 28 | 26 | - |
| | 5.000.000 | 27 | 29 | 28 | - |
| | 6.000.000 | - | - | - | 30% |

y a partir de 6.000.000, suma de todos los rendimientos y tributación a tipos medios crecientes hasta el 50% para más de 15.000.000, la cifra que se establezca.

(8) La alternativa puede ser la existencia de un impuesto sobre el Patrimonio, calculado sobre valores medios anuales o actuales al final del año respecto de los bienes que permanecen en el patrimonio durante todo el período impositivo.

impositivo respecto del gravamen sobre renta de cada socio (9). En todo caso debe suprimirse cualquier "debilidad" contable que haga que el cálculo de la renta social sea inferior al que correspondería a idéntica renta empresarial si el titular fuera una persona física. El respeto a la gestión de cada empresa debe llegar hasta su ordenación contable, pero los reglamentos tributarios deben hacer una enumeración idéntica de ingresos y gastos y una disciplina igual de imputación temporal.

La Gestión del Impuesto

Una imposición general sobre la renta personal sólo es justa si abarca en su ámbito a todos los miembros de la sociedad. Ello supone el reto para la Administración consistente en la capacidad: de admisión de declaraciones individuales, de grabación rápida de las mismas, de contraste con una buena base de datos, de control por la inspección, de eficacia en la recaudación. Cualquiera de estos contrastes de capacidad es suficiente para medir la utilidad fiscal del tributo.

En todo caso el reto se produce ante la realidad social; los que declaran bien, los que declaran con interpretación jurídica diversa de los criterios administrativos generales, los que declaran mal por ocultación o exceso de gastos, deducciones o exenciones, y los que no declaran.

Son estos dos aspectos los que han orientado la evolución en la gestión del tributo: desde el sistema Paye (pay as you earn) a la estimación objetiva de la renta o de alguno de sus componentes, pasando por la obligación de autoliquidar o por la exigencia de pagos anticipados.

a) La retención en la fuente contiene un componente de ilusión financiera (menor sensación de la carga fiscal soportada), un componente de financiación pública (anticipo de ingresos, garantía de liquidez) y un componente de control de renta, fortalecido por la responsabilidad tributaria derivada hacia el obligado a retener. Lo que no debe hacer olvidar que también contiene un componente de inequidad en cuanto discrimina entre personas según que sus rendimientos estén o no sometidos a retención (efecto tesorería, pérdida de liquidez). Y ello es aún más grave cuando por deficiencia en el diseño del cuadro de retenciones se exigen éstas en exceso, provocando luego devoluciones que no pueden calificarse más que como exigencia indebida (ya que su-

peraron el límite de tributación) por lo que debería indemnizarse al administrado contribuyente.

- La estimación objetiva de renta puede producirse a priori o a posteriori, de forma global o individual. En el primer caso se exige establecer previamente los criterios de estimación, ya sea por aceptar para cada tipo de actividad un porcentaje de gastos sin necesidad de justificación de su existencia, o por estimar el rendimiento neto como un porcentaje de ingresos ciertos, también según la actividad (de transformación, comercialización, profesional, artística). En el segundo caso, la objetividad alcanza el ámbito de lo indiciario. Se trata de contrastar lo declarado con índices racionales de rentabilidad: comprobada la relación "ingresos-gastos" declarados, se contrasta con tales índices y ello determina o no una corrección. En todo caso se exige el conocimiento previo de los índices de contraste o la motivación en el acto administrativo de rectificación. A veces, esta corrección se hace con medios informáticos, y otras por el contraste de opiniones, realizado personalmente por la administración con cada contribuyente (así, durante los primeros meses del segundo año, se aprueba o rectifica el rendimiento del primer año y se establece el criterio válido para el segundo; e incluso, se admite la tácita reconducción para años sucesivos, a veces con índice de rectificación basados en la estadística nacional). La estimación global se hace por sectores o por otras peculiaridades colectivas (cultivos, por ejemplo).

En todo caso, toda estimación supone inequidad por discriminación entre un tipo de rendimientos y otros, y, según los casos, entre unos y otros contribuyentes.

- La autoliquidación exige que el contribuyente no sólo declare sus ingresos y sus gastos, sino también la integración de la renta global, el cálculo de la cuota íntegra y la práctica de las desgravaciones y deducciones que procedan. Supone, en definitiva, trasladar al contribuyente lo que es función de la Administración: liquidar. Y exige en él conocimientos tributarios, a veces, demasiado complejos para la generalidad de los administrados. Su fundamento puede encontrarse en una debilidad administrativa: o por carencia de medios personales y materiales, o por necesidad de ingresos masivos que se aplazarían o no podrían conseguirse si debieran realizar la liquidación las oficinas gestoras, notificando luego individualmente el resultado de la misma y proveyendo lo preciso para su recaudación.

De nuevo este procedimiento determina la existencia de una posible discriminación manifestada por la diversidad de conocimientos tributarios entre los

(9) En todo caso serían tipos variables según la escala de rendimientos de capital, corrigiendo el crédito-impuesto los excesos por la vía de la devolución.

contribuyentes o por la mayor o menor capacidad económica para contratar los servicios de expertos fiscales que asesoren o realicen la autoliquidación.

- Los pagos anticipados, participan con las retenciones, del componente de ilusión financiera que supone el fraccionamiento del pago del impuesto. Por tanto facilitan el cumplimiento del deber fiscal. Sin embargo de ello, pueden establecerse con carácter obligatorio o con carácter voluntario. En el primer caso, la exigencia de autoliquidaciones parciales en plazos predeterminados provoca la inequidad que se advertía al comentar el sistema Paye. En el segundo, se trata sólo de facilitar el pago permitiendo que los contribuyentes ingresen cantidades a cuenta, según su conveniencia. Ello exige crear la cuenta corriente del contribuyente para uno o más tributos. Y en tal práctica no hay elementos de inequidad.

- Los demás procesos de gestión, inspección o recaudación, inciden también en la equidad fiscal. Así, las probabilidades de control de la veracidad de lo declarado o las de descubrimiento de no declarantes. En ello incide desde las declaraciones de ingresos y pagos de las explotaciones económicas hasta la investigación de las cuentas bancarias (con el límite del respeto al derecho constitucional a la intimidad). Y también, la información sobre inversiones (adquisición de inmuebles, constitución de sociedades). Y la ordenación de inspecciones sectorial o territorialmente localizadas. O la trascendencia de obligaciones formales (limitación del derecho de cobro en facturas no normalizadas administrativamente, pérdida de beneficios fiscales o de ayudas oficiales o imposibilidad de contratación pública para los defraudadores).

Otra Conclusión

A partir de la obligación individual de declarar, la primera consideración que se impone es facilitar el cumplimiento de tal deber. Ello lleva, por una parte, a eliminar la exigencia de la autoliquidación debiendo contener la declaración sólo referencias de hecho que ha de conocer y justificar el contribuyente. Y, por otra, a hacer fácil la cumplimentación lo que exige: a) la explicación en términos no técnicos de cada hoja o de cada rúbrica; b) facilitar a los administrados con los impresos de declaración desde ejemplos sencillos de general aplicación a un repertorio de criterios y términos que ayuden a comprender lo que se pide o lo que se tiene (por ejemplo, recibos por tributación local inmobiliaria).

En la gestión debe desecharse toda estimación objetiva global. Y en la individual es preferible la estimación a posteriori con intervención de la Inspección, que ya se ha descrito, a la estimación del

propio administrado, a partir de índices objetivos preestablecidos, o a la estimación de la Administración, a partir de funciones de rentabilidad (aunque es innegable el atractivo que para un Gobierno tiene esta posibilidad si cuenta con medios para ello). En todo caso, toda estimación no directa debe limitarse al mínimo en su aplicación, reduciendo ésta a los más bajos niveles de renta.

Finalmente, en el pago debe generalizarse las facilidades, fundamentalmente con los ingresos voluntarios en la cuenta corriente del contribuyente. El sistema de retenciones debe ser generalizado pero ha de pretender más el fraccionamiento y el control que la recaudación para evitar excesos injustos.

La inspección debe desequilibrarse atendiendo más a descubrir al que no declara que al que lo hace. Y en las actuaciones de comprobación debe orientarse hacia profesionales, artistas y empresarios del sector primario en los que, indudablemente, son mayores de posibilidades de fraude.

Un sistema de recaudación ineficaz es el mayor obstáculo encubierto a la justicia fiscal. Todo esfuerzo para conseguir el cobro de las deudas tributarias, como para vigilar y realizar las rehabilitaciones de créditos en caso de previas declaraciones de falencia, será poco. En apoyo a esta acción deben establecerse las medidas que obstaculicen la convivencia negocial de los declarados fallidos en créditos a favor de la Hacienda.

Reconsideración Final

La concepción de la Hacienda Pública como Hacienda de la Sociedad permite orientar de forma nueva lo que poco a poco ha venido convirtiéndose en enfrentamiento entre contribuyentes y el Fisco. Ha sido la evolución sinuosa: tributo (del vencido) - contribución (voluntaria y consentida) - impuesto (exigencia de un tercero). Ello ha ido cambiando la fundamentación de lo fiscal: por sumisión, por auxilio, por contrapartida.

Pero puede haber una explicación más adecuada para la distribución de la carga fiscal. Su aceptación generalizada puede ser difícil, pero ello no la limita en el rigor de su fundamento, ni para los servicios públicos, ni para su financiación.

“Sicut pars et totum quodammodo sunt idem: ita id; quod est totius, quodammodo est partis. Et ita, cum ex bonis comunibus aliquid in singulos distribuitur, quilibet aliquo modo recipit quod suum est” (Santo Tomás, Summa Theologica, 2, 2, q.61, a.1.ad 2).