

DERECHO FISCAL

ALCALDE PÉREZ, José; DÍAZ RODRÍGUEZ, Antonia y CHAVES LATORRE, Adela, "El impuesto personal sobre la renta: alternativas", *Hacienda Pública Española*, Madrid, núm. 116-3, 1990, pp. 7-35.

La aplicación del impuesto sobre la renta de las personas ha puesto al descubierto una serie de deficiencias, que han llevado a los teóricos de la materia a buscar soluciones alternativas al mismo. Este artículo resulta, por lo tanto, de gran actualidad y de sumo interés, más aún si se toma en cuenta el rigor académico con el que está elaborado.

En el primer apartado se señalan las principales características y los aspectos críticos del impuesto sobre la renta, que son útiles para comentar las tres propuestas más destacadas y la forma en que solucionan el problema de la inflación, la equidad, el déficit público y el fraude fiscal.

La primera propuesta es la de la base extensiva, consistente en modificar el impuesto existente para redefinir el concepto de renta gravable y acercarlo al de renta económica. Entre las definiciones alternativas de renta se destaca la efectuada por H. Simons y la de la Comisión Carter.

La segunda alternativa es un impuesto directo, personal y progresivo sobre el gasto personal, con la finalidad de distribuir la carga tributaria según el gasto o consumo que cada persona realiza. La base imponible sería igual a la suma de todas las cantidades gravables, esto es, todos los ingresos en efectivo y todos los desahorros, menos las cantidades deducibles que serían los pagos corrientes para la adquisición de renta, los pagos por inversiones en actividades generadoras de renta y los nuevos ahorros.

La tercera propuesta es la del impuesto lineal sobre la renta, que supone la existencia de un único tipo marginal de gravamen, un mínimo de renta exento por debajo del cual el impuesto puede ser negativo, eliminación de todo tipo de deducciones y exenciones fiscales que discriminen la renta según su origen. En este sentido se señalan dos propuestas de prestigiados profesores españoles: la de Fuentes Quintana y la de Lagares Calvo, que destacan por la simplificación que se hace del impuesto; se citan, además, estimaciones sobre el comportamiento efectivo de las dos propuestas, que ponen de relieve el defecto de este impuesto: su baja progresividad, que fomentaría una distribución polarizada de la renta.

En las conclusiones los autores se muestran inconformes con la alternativa del impuesto progresivo sobre el gasto personal y la del impuesto

lineal sobre la renta, porque premian los objetivos de crecimiento y estímulo al ahorro, a costa de la equidad y la redistribución de la renta que si se cumplen, en principio, en un impuesto de base extensiva. Por lo tanto, se muestran partidarios de reformar el actual impuesto español sobre la renta de las personas físicas mediante un extensión de las bases, aunque no sea tan amplia como la que propuso el Informe Carter, por los problemas prácticos que plantea, la eliminación de las deducciones de la cuota que no atienden a la situación familiar y una corrección de los tipos impositivos.

María de la Luz MIJANGOS BORJA

BANACLOCHE, Julio, "El principio constitucional de capacidad económica", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 15, 1989, pp. 191-206.

Con motivo del décimo aniversario de la Constitución española (1978-1988) se escribieron una serie de estudios, que en este número monográfico se realizan además, en honor al profesor Luis Sánchez Agesta. La materia fiscal no podía estar ausente.

El autor comienza destacando la importancia de considerar el principio de capacidad económica en una nueva dimensión, esto es, no sólo en relación con el mínimo para sobrevivir, sino con lo necesario para participar del progreso económico y para acceder a la ciencia y la cultura. De acuerdo con esta idea, el sistema impositivo no debe impedir al ciudadano su participación en el bienestar social, y este principio se convierte en un derecho que debe ser garantizado y que, junto con el principio de progresividad y el de no confiscación, debe informar a todo el sistema impositivo.

Conocer la capacidad económica de los individuos es difícil y consagrarla como principio es aún más, en un sistema integrado por diversos impuestos exigidos en diferentes niveles; por este motivo y en virtud de la relatividad del concepto, Julio Banacloche sugiere que la norma constitucional obligue a los poderes a determinar periódicamente su contenido.

Este artículo no pretende ser nada más un estudio teórico; por el contrario, trata de aplicar los fundamentos de la hacienda pública a la realidad normativa española surgida después de la promulgación de la

Constitución. Por ello efectúa un análisis de diferentes tributos, pero sobre todo el impuesto sobre la renta. Se comentan dos artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (Ley 44/1978), y cuatro supuestos: a) renta obtenida; b) renta empleada; c) patrimonio; d) gestión tributaria.

La primera "incidencia impositiva", como la llama el autor, es el artículo 28.2 de la Ley 44/1978 * en el cual se demuestra que no se elimina la doble imposición, puesto que la renta ganada también es gravada por la imposición indirecta, con lo cual se puede afirmar, en segundo lugar, que el 70% es un límite muy elevado, y, finalmente, que es un límite relativo porque se excluyen del impuesto sobre el patrimonio los elementos no susceptibles de producir renta.

El artículo 20 de la ley antes referida regula los incrementos y disminuciones patrimoniales, es un precepto muy detallado que consta de varias fracciones e incisos, que Julio Banacloche comenta de manera general para llegar a la conclusión de que existe también doble tributación del incremento patrimonial.

El análisis que realiza de la tributación de la renta obtenida y de la renta empleada, así como de la imposición sobre el patrimonio, le llevan a concluir que a pesar de que la Constitución consagra el principio de capacidad económica, en la Ley del Impuesto sobre la Renta se lesiona la eficacia de este principio.

Merece una especial consideración el apartado que se refiere a la gestión tributaria, puesto que en él se habla de un problema que soportamos todos: la carga fiscal indirecta. La legislación de la materia se ha vuelto tan compleja que todos los deberes formales a que está sujeto el contribuyente afectan su capacidad económica, porque tiene que elaborar facturas, registros, declaraciones periódicas, llevar una contabilidad muy estricta, etcétera, lo cual le exige, en muchas ocasiones, la consulta de un especialista. Esto se ve agravado por el régimen sancionador que atenta contra la presunción de buena fe y que prevé elevadas multas.

* Consideramos conveniente citar textualmente el artículo, en virtud de que en el trabajo se da por conocido:

"La cuota íntegra de este impuesto, resultante por aplicación de la escala, no podrá exceder, para los sujetos por obligación personal del 46 por 100 de la base imponible ni, conjuntamente, con la cuota correspondiente al impuesto sobre el patrimonio neto, del 70 por 100 de dicha base. A estos efectos, no se tendrá en cuenta la parte del impuesto sobre el patrimonio que corresponda a elementos patrimoniales que, por su naturaleza o destino, no sean susceptibles de producir los rendimientos comprendidos en los artículos 14 al 18 de esta Ley (rendimientos de trabajo y rendimientos de capital). . .".

Como puede apreciarse se trata de un artículo muy interesante, que trata problemas actuales, escrito por un catedrático muy prestigiado.

María de la Luz MIJANGOS BORJA

CASADO OLLERO, Gabriel, "Crisis de la imposición personal y progresiva y rehabilitación de la imposición indirecta: la experiencia española", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 3a. época, año III, núm. 34, octubre de 1990, pp. 49-69.

Es frecuente encontrar, en la actualidad, estudios sobre la crisis de la imposición personal; ello no es extraño por las consecuencias que ha originado la aplicación de este impuesto y por la diferencia que existe entre la realidad y las virtudes que, teóricamente, se le han imputado.

El artículo aparece publicado incompleto, pues sólo contiene el análisis evolutivo del impuesto sobre la renta en España y falta la contrastación de este impuesto y sus reformas con la doctrina del Tribunal Constitucional y, lo que es aún más interesante, las tendencias reformadoras del impuesto en la perspectiva del mercado único europeo. Todos estos epígrafes se anuncian pero no está impreso su contenido. Sin embargo, el análisis del primer apartado es suficiente para el lector interesado en el estudio comparado de la imposición directa.

La introducción del impuesto personal y progresivo sobre la renta en España fue muchas veces aplazada, reconociendo que la administración no estaba preparada para la exacción de esos tributos. En el año de 1964 se trata de transformar a los impuestos de sociedades y personal sobre la renta en únicos y generales, lo cual no se logró. Por este motivo, en el año 1976 se previó una reforma gradual que modificara los impuestos reales en un sistema de retenciones en la fuente. La reestructuración del sistema se componía de tres fases: a) la restitución a las haciendas locales de los impuestos que recaen sobre bienes inmuebles y los gravámenes por el mero ejercicio de una actividad; b) el impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal y el impuesto sobre la renta del capital quedarían transformados en un sistema de retenciones en la fuente; c) los impuestos sobre las explotaciones económicas serían sustituidos por un sistema autónomo de ingresos a cuenta.

El 8 de septiembre se promulgó la Ley 44/1978, que integró en sus normas el ideal de un impuesto único y global; sin embargo, el legisla-

dor se vio obligado por la falta de recursos públicos a dejar una serie de puertas abiertas a la imposición al producto, que empezaron a socavar el sistema de retenciones e ingresos a cuenta.

Posteriormente se planteó el problema que subsiste hasta nuestros días, que es parte de todos los impuestos sobre la renta: la determinación de la renta imponible que debe ser cierta, real y efectiva, y su correlativo, esto es, que la administración fiscal tenga un conocimiento "igual y exacto".

Debido a las diferencias en las deducciones en la base, a los incentivos fiscales y a la compensación por doble imposición, el actual sistema fiscal español grava de forma distinta a las rentas de bienes inmuebles, a las provenientes de activos empresariales, a los intereses, a los dividendos y a las ganancias de capital. El problema real es que no todos los que tienen capacidad económica en términos de renta, resultan igualmente gravados por el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Casado Ollero señala que las estadísticas demuestran que más del 80% efectivamente gravadas, procedían del trabajo personal; por lo tanto, el impuesto no ha sido capaz de incidir por igual en todos los tipos de renta, convirtiéndose, en palabras del autor, en un "impuesto de aplicación selectiva y limitada". Esta y otras afirmaciones nos pueden dar elementos suficientes para reflexionar sobre el sistema fiscal mexicano, comparar la experiencia y buscar alternativas que cumplan mejor con los postulados de justicia.

María de la Luz MIJANGOS BORJA

VALDÉS VILLARREAL, Miguel, "La justicia en las contribuciones", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 3a. época, año III, núm. 35, noviembre de 1990, pp. 83-108.

El título del artículo parece, al leerlo, muy prometedor. Seguramente el lector espera encontrar, ante un tema como el que se trata, un cuerpo doctrinario y teórico profundo y exhaustivo. El estudio, siendo bueno, no cumple con las expectativas iniciales, tal vez por lo amplio de la materia.

La metodología que propone el autor es la de examinar los tributos en los tres, llamados por él, momentos lógicos: legislación tributaria, órdenes administrativas y jurisdicción, como parte del sistema fiscal en

su conjunto, para determinar, en cada uno de ellos, los principios de justicia tributaria.

En el primer supuesto se analizan las leyes y se determinan las características que éstas deben tener para conformar un sistema legal. Las contribuciones, desde el punto de vista económico, también deben cumplir con ciertos requisitos, que señala el autor, para que sean consideradas como sistema.

A continuación se analizan los principios constitucionales con los que debe cumplir el sistema impositivo; estos son: el principio de capacidad contributiva; el de igualdad; el de equilibrio entre el gasto y el ingreso público, y los principios de política económica de las contribuciones. Esta revisión se hace tanto a nivel federal como local y municipal, con base en los convenios de coordinación fiscal.

En el segundo "momento lógico", esto es, el de la aplicación de las leyes, los principios de legalidad y equidad son los más importantes. Se señala que la regla general es la de la contribución espontánea y que en la administración de los tributos es donde se puede calificar la eficiencia del sistema. Desafortunadamente no se hace mención de la presión fiscal indirecta que soporta el contribuyente por el elevado costo fiscal que tiene, por un lado, el cumplimiento de las obligaciones fiscales y, por el otro, de la recaudación de los tributos.

La última etapa se refiere al principio de justicia impartida por los tribunales en los conflictos fiscales, en la cual se señalan todos los avances que se han dado para tener un procedimiento sencillo, suficiente y eficaz: cercanía del tribunal, dos etapas en la defensa, fuerza de la sentencia, independencia e imparcialidad del tribunal.

Es interesante la clasificación, que señala el autor, de los principios que inciden en la justicia, en las diferentes etapas. No obstante, hubiera sido pertinente que profundizara en la equidad vertical y horizontal, a la que hace mención al realizar el análisis de la igualdad y al efectuar un estudio sobre la redistribución del ingreso y la progresividad, temas ambos que se relacionan directamente con la justicia, y este último, aunque señala que nadie lo discute, se ha puesto a debate nuevamente.

Por último, existe en la actualidad una revisión del concepto de justicia en las contribuciones, con base en análisis económicos o con fundamento en teorías como la de la justicia de John Rawls o la de la escuela de la elección pública, que pueden ser útiles para contrastar las afirmaciones del artículo.