

REFORMA FISCAL: UN BALANCE

La ya dilatada marcha de la reforma fiscal, iniciada en 1977, hacía aconsejable fijar la situación actual del proceso. Para ello, partiendo del cuadro impositivo existente con anterioridad al inicio del proceso reformador, **José Antón, Francisco Castellano y Jorge Pereira** analizan, agrupando las cuestiones en tres grandes apartados, qué objetivos han sido alcanzados, cuál es el camino que queda por recorrer y cuáles son los principales problemas técnicos que la doctrina y la práctica han puesto de manifiesto a lo largo de estos años.

I. INTRODUCCION

LA debatida y deseada reforma fiscal se encuentra, en los momentos actuales, a medio camino de la consecución de los objetivos que tenía previstos. Puede, pues, resultar oportuno echar una mirada hacia atrás, para enjuiciar lo que, hasta el momento, se ha conseguido, y otra hacia adelante, para ver lo que aún queda por realizar y, si es posible, tener en cuenta la experiencia ganada para evitar los yerros que acompañan, inexorablemente, a toda tarea humana.

II. EL SISTEMA FISCAL ANTES DE LA REFORMA

La situación de nuestro sistema tributario, antes de la reforma en curso es bien conocida. Básicamente se articulaba en los dos grupos tradicionales de impuestos directos e indirectos, con predominio recaudatorio de los segundos.

Respecto de los impuestos directos, los inconvenientes que

se anotaban en el pasivo del sistema se han repetido hasta la saciedad:

- Un impuesto general sobre la renta de las personas físicas que afectaba sólo a un círculo estrecho de contribuyentes, y que, por tanto, no era «general» y que padecía de tantos escapes en la configuración de la base imponible que a duras penas podía decirse que gravaba la «renta».
- Junto a él, un conjunto de impuestos de producto que constituían el auténtico soporte de la imposición directa cuyo carácter de impuestos «a cuenta» del general se rompía para la mayor parte de los contribuyentes por su simultánea consideración de «mínimos».
- Sólo el Impuesto sobre Sociedades revertía, en el campo de la imposición directa sobre la renta, el mínimo de requisitos que permitían su comparación con los propios sistemas tributarios avanzados.

La imposición directa sobre el capital gravaba sobre el Impuesto General sobre Sucesio-

nes, que gravaba las adquisiciones «mortis causa» y las donaciones con una tarifa progresiva en función de la cuantía de la adquisición lucrativa y el grado de parentesco entre transmitente y adquirente. Sin embargo, el alejamiento de los valores reales de los bienes transmitidos había hecho que los tipos de gravamen se adulteraran a través de elevaciones de las tarifas, siguiendo una malsana práctica tradicional de nuestro país.

Si el panorama de la imposición directa no resultaba, pues, alentador, tampoco podían contemplarse los indirectos con mayor complacencia.

El tráfico patrimonial civil se gravaba a través del Impuesto sobre Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, con tipos de gravamen excesivamente altos y, consecuentemente, perturbadores de la libre circulación de capitales. Circunstancia que se paliaba sólo con otro defecto: el alejamiento de las bases imponibles de los valores reales.

El tráfico mercantil constituía el objeto del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas. Tributo criticado desde el momento de su creación, grava las ventas, servicios y demás operaciones típicas del tráfico de las empresas, actuando en cascada. Pese a las esperanzas que en él se habían puesto como instrumento eficaz de recaudación ha sido sobrepasado en este punto por los Impuestos sobre el Lujo que con él conviven y que supone una sobreimposición sobre consumos que se estiman suntuarios. Junto a los anteriores, los Impuestos Especiales se justificaban en cuanto gravámenes sobre con-

sumos específicos que intentan establecer un tratamiento fiscal discriminatorio contra ciertos consumos en razón de los costes sociales que su demanda ocasione o como adecuado instrumento de control o intervención económica.

Asimismo, suelen incluirse entre los impuestos indirectos los Monopolios Fiscales en la medida en que la renta obtenida por el Estado del régimen monopolístico en que se expenden determinados productos —tabaco y petróleos— constituye una imposición sobre el consumo de tales artículos.

Para terminar, la última de las categorías enunciadas dentro de la imposición indirecta es la que gira sobre el tráfico exterior, en la que se integra el Arancel de Aduanas —derechos arancelarios a la importación y a la exportación—, cuya regulación se fundamenta en razones de política económica más que de técnica tributaria, y el Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores que, junto con la Desgravación Fiscal a la Exportación, sirve para realizar los correspondientes ajustes en frontera para aplicar el principio de imposición en el país de destino a los bienes o servicios importados (o exportados), gravando (o desgravando), las entradas (o salidas) en territorio español por un importe equivalente al que han soportado en el interior del país (o que llevan acumulado) los productos españoles de naturaleza análoga.

El cuadro de nuestros impuestos antes de la reforma está representado en el Esquema I.

III. LAS MEDIDAS PREVIAS A LA REFORMA

El cuadro a que se acaba de hacer referencia mostraba un sistema tributario insuficiente, rígido y que adolecía de importantes problemas de justicia tributaria. Prevalcía la imposición indirecta y los impuestos de producto frente a los tributos de carácter personal y directo, considerados como propios de un sistema moderno, siendo ésta la nota más característica del sistema.

Ahora bien, la modificación del descrito panorama no podía afrontarse mediante el mero voluntarismo jurídico consistente en publicar nuevas leyes en el *Boletín Oficial del Estado*. Habría que proceder, previamente, a la adopción de una serie de medidas que hicieran realmente posible el proceso reformador.

Quizá las más importantes fueron tomadas en forma silenciosa y pasaron casi desapercibidas para la mayoría de la población. Eran éstas las relativas a la organización de los servicios del Ministerio de Hacienda, especialmente en materia de competencias y funciones inspectoras y de potenciación del Centro de Proceso de Datos, elementos absolutamente indispensables para gestionar el nuevo sistema tributario que se diseñaba para el futuro.

Junto a ellas, otras, que causaron un mayor impacto en la opinión pública y que, al menos en cierto modo, sacudieron la conciencia fiscal del país poniéndole de manifiesto que las cosas iban a marchar por caminos diferentes a los habituales. Fueron éstas las incorporadas a la

Ley de Medidas Urgentes de 1977 que básicamente comprendieron cuatro tipos de actuaciones:

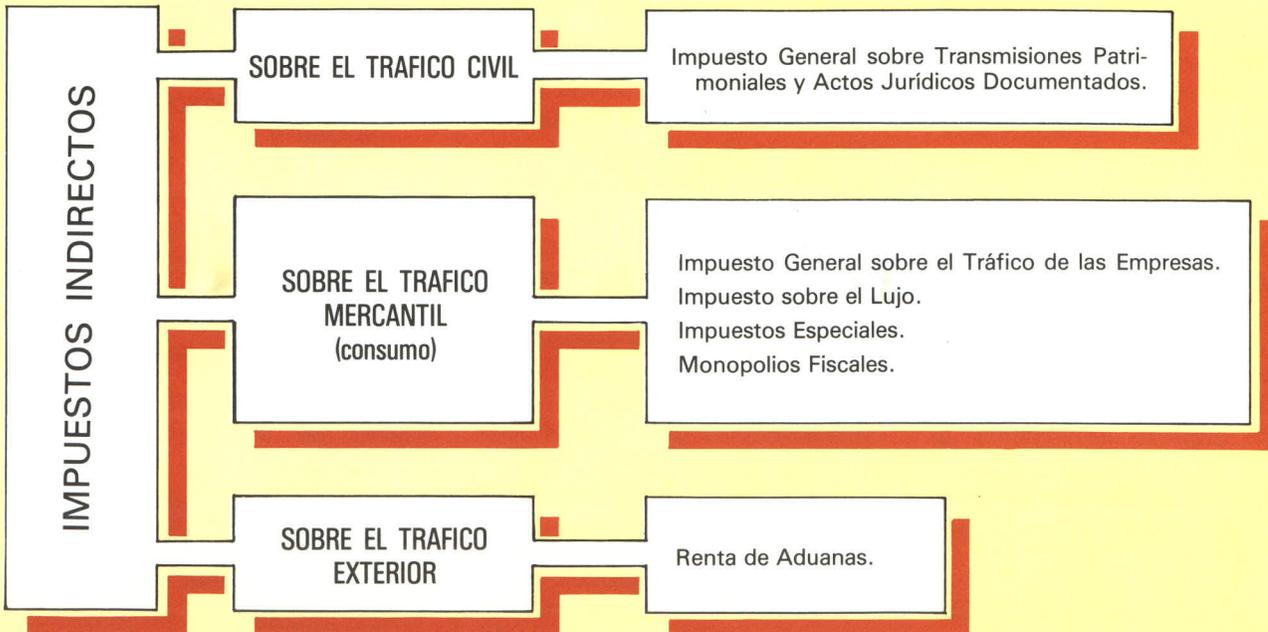
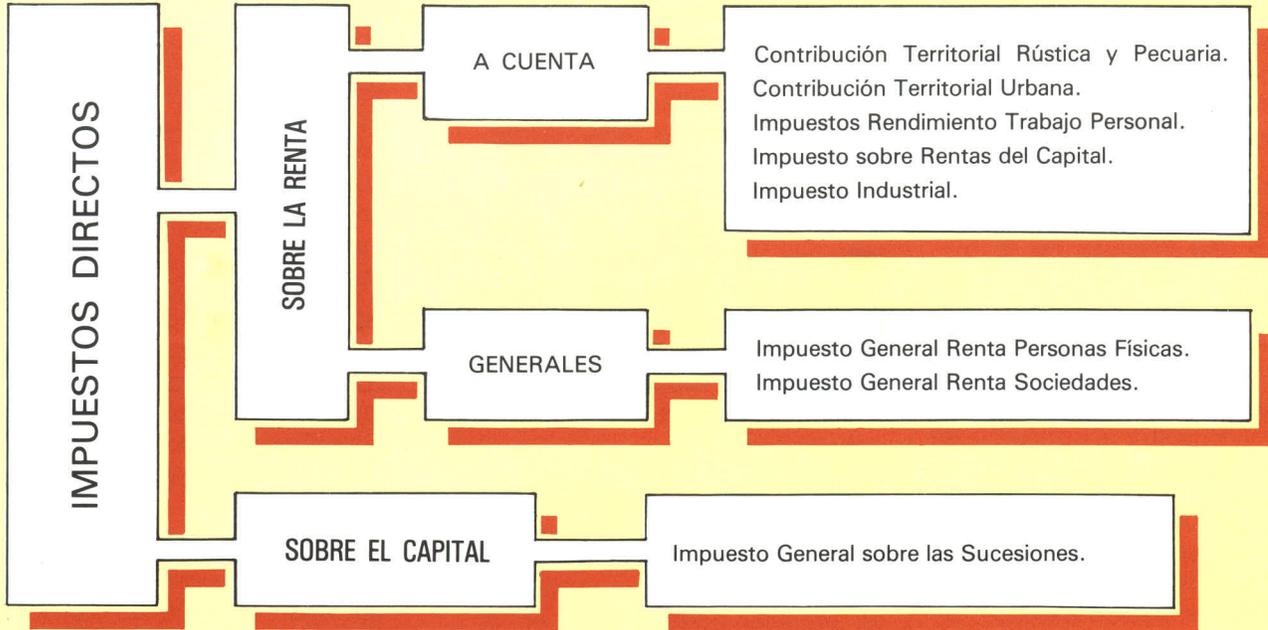
1. Introducción en el sistema del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las personas físicas, con la finalidad declarada de permitir un mejor control de los Impuestos sobre la Renta y sobre Sucesiones.
2. La regulación del secreto bancario, a efectos fiscales, también para potenciar los medios disponibles para el cumplimiento de sus funciones por la Inspección de Hacienda.
3. La tipificación del delito fiscal, para sancionar con mayor rigor las acciones y omisiones ilícitas de naturaleza tributaria.
4. Como medida complementaria, y que se justificaba en cuanto iba a pasarse a un nuevo marco de relaciones entre contribuyentes y Administración, basado en la sinceridad y en la clarificación de situaciones, se permitía proceder a una regularización de las situaciones anómalas en que se encontraban los contribuyentes, personas físicas y jurídicas, por los impuestos que gravan la renta.

Mediante estos mecanismos legales se pretendía alcanzar dos objetivos:

1. Potenciar los medios de control y sanción estatales, y
2. Hacer tabla rasa de situaciones irregulares creadas en épocas pretéritas y que se entendía derivaban de un tipo de relaciones Fisco-Contribuyente que iban a ser profundamente transformadas.

ESQUEMA I

LOS IMPUESTOS ANTES DE LA REFORMA FISCAL



No es fácil determinar si estas medidas han tenido, realmente, éxito. Para ello se requeriría una información de la que no disponemos. A juzgar por las declaraciones públicas de la Administración, las medidas han cumplido sus objetivos en un grado importante. Pero haría falta saber qué piensan los contribuyentes, muy especialmente, en cuanto se refiere al cambio de signo en sus relaciones con la Administración.

Lo que sí parece que puede afirmarse es que el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio ha ido más allá de su mera función de control. Esta nota no puede ya predicarse de un tributo cuya recaudación prevista para 1981 se cifre en los Presupuestos Generales del Estado en 23.500.000.000, superior al Impuesto sobre Sucesiones —que es el otro gravamen sobre el capital— y que tiene previstos unos ingresos de 17.500.000.000. Y ello, pese al aumento de los mínimos exentos en el primero.

IV. MODIFICACIONES PRETENDIDAS POR LA REFORMA

Vista la situación de partida, es el momento de plantear cuáles eran los objetivos de la reforma. Cuatro eran sus finalidades fundamentales:

- La primera, racionalizar la imposición directa sobre la renta, haciendo desaparecer los impuestos de producto y dejando subsistente un único tributo de carácter profundamente personal.

- La segunda, consolidar la imposición sobre el patrimonio neto.
- La tercera, tecnificar la imposición indirecta, mediante la implantación del impuesto sobre el valor añadido, que se piensa sustituirá con ventaja al impuesto sobre el tráfico de las empresas y a los de lujo.
- La cuarta, reformar los gravámenes que se agrupan en los impuestos sobre sucesiones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados para que su conexión con los otros tributos del sistema coopere a la formación de un todo armónico.

A. Racionalización de la imposición directa sobre la renta

Proceder a la supresión de los impuestos de producto y a su sustitución por un impuesto único sobre la renta era primer objetivo de la reforma.

Y ello no sólo por afán de mimetismo con los sistemas tributarios más desarrollados, sino también para corregir uno —entre otros muchos— de los más graves defectos de nuestro anterior sistema.

Los viejos impuestos a cuenta sometían a gravamen a los distintos rendimientos mediante tipos de gravamen diferentes y, en algún caso, con mínimos exentos variados. Ello producía una marcada regresividad en el tratamiento total de la renta del contribuyente, que sólo se compensaba en el supuesto de que, al integrarse todos los rendimientos obtenidos

y darles un tratamiento unitario en el Impuesto General sobre la Renta, resultase en ésta una cuota positiva, porque cuando ésta era negativa la regresividad se consolidaba, ya que el importe previamente ingresado por los impuestos a cuenta, por su carácter de mínimos, no daban derecho a devolución. Injusticia que se agravaba por afectar a los contribuyentes de menores rentas, que no incidían en cuotas positivas en el impuesto personal.

Por esa razón —y otras de menor entidad— la reforma suprimió, acertadamente, del ámbito estatal los impuestos a cuenta, reservando la imposición sobre la renta a los dos tributos generales de naturaleza personal: personas físicas y sociedades, que se configuran de este modo como piezas básicas en las que fundamenta actualmente el reparto de las cargas tributarias directas.

B. Establecimiento del impuesto sobre el patrimonio

Ya se ha señalado que la introducción de este tributo en el sistema se realizó con el claro propósito de hacer posible un mejor control de los impuestos sobre la renta y sobre sucesiones.

Pero tiene también otros objetivos que coadyuvan a su justificación. Por una parte, contribuye a que los recursos económicos se utilicen con mayor eficacia y productividad, pues la carga del impuesto será menor cuanto mejor se administre el patrimonio y, por otra, es instrumento para discriminar cualitativamente el tratamiento de

las rentas de trabajo y capital, si bien este último objetivo se consigue sólo con carácter limitado, dados los mínimos exentos y el bajo nivel de sus tipos de gravamen.

En cualquier caso, conviene reiterar que su justificación primitiva básica era la de servir de apoyo a otros tributos del sistema.

C. Tecnificación de la imposición indirecta

La máxima consideración del Impuesto sobre el Valor Añadido como forma más avanzada y moderna de la imposición general sobre las rentas justifica su implantación en España por cuanto alcanza simultáneamente la necesaria neutralidad de gravamen interna y externa. Neutralidad interna, porque grava uniformemente todos los artículos sujetos con independencia del número de fases de producción y distribución por las que atraviesa. Neutralidad externa, porque permite valorar exactamente el gravamen compensador que debe exigirse a los productos importados, así como la desgravación que debe aplicarse a los que sean exportados.

Estas dos razones técnicas, junto a otra de oportunidad y trascendencia práctica que no podemos analizar ahora, fueron las que, en definitiva, determinaron la opción de configurar el impuesto sobre el valor añadido como pilar básico sobre el que debe asentarse la imposición sobre el consumo en España.

No obstante, la experiencia internacional prueba inevitablemente que los efectos econó-

micos de un cambio fiscal drástico de la imposición indirecta, como el propugnado, pueden ser graves, por lo que la reforma incorporó, al objeto de aliviarlos, un régimen transitorio, cuya primera etapa se encuentra en fase de aplicación, en que se trata de suavizar dichos efectos, programando su aplicación temporal y diluyendo así sus negativas consecuencias.

D. Reordenación de los impuestos sobre sucesiones y transmisiones

El último grupo de modificaciones fundamentales dentro del proceso de reforma son la reordenación de los tributos que gravan el tráfico patrimonial civil «inter vivos» (impuesto sobre transmisiones patrimoniales) y «mortis causa» (impuesto sobre sucesiones).

En lo que se refiere al impuesto sobre sucesiones —actualmente en fase de proyecto de ley— la labor a realizar consiste primordialmente en coordinarlo de forma adecuada, tanto con el impuesto sobre el patrimonio como en relación con el gravamen de las ganancias y pérdidas de capital en el impuesto sobre la renta, al tiempo que recoge ya íntegramente el tratamiento fiscal de las donaciones, sistematiza sus normas y perfecciona sus tarifas.

En el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, por su parte, las reformas propugnadas —y ya aprobadas, si bien la entrada en vigor de algunas de ellas se pospongan hasta la implantación del impuesto sobre el valor añadido— tienden a la adaptación de los conceptos

impositivos que lo integran a los tiempos actuales.

A la vista de las reformas propugnadas, el cuadro tributario español, una vez que el proceso quede ultimado, se recoge en el Esquema II.

V. SITUACION ACTUAL DE LA REFORMA

La descripción que antecede del antes y después de la reforma muestra que aún resta un largo trecho que recorrer. Nos encontramos en una situación transitoria, en la que conviven gravámenes del viejo sistema con impuestos del nuevo cuadro fiscal.

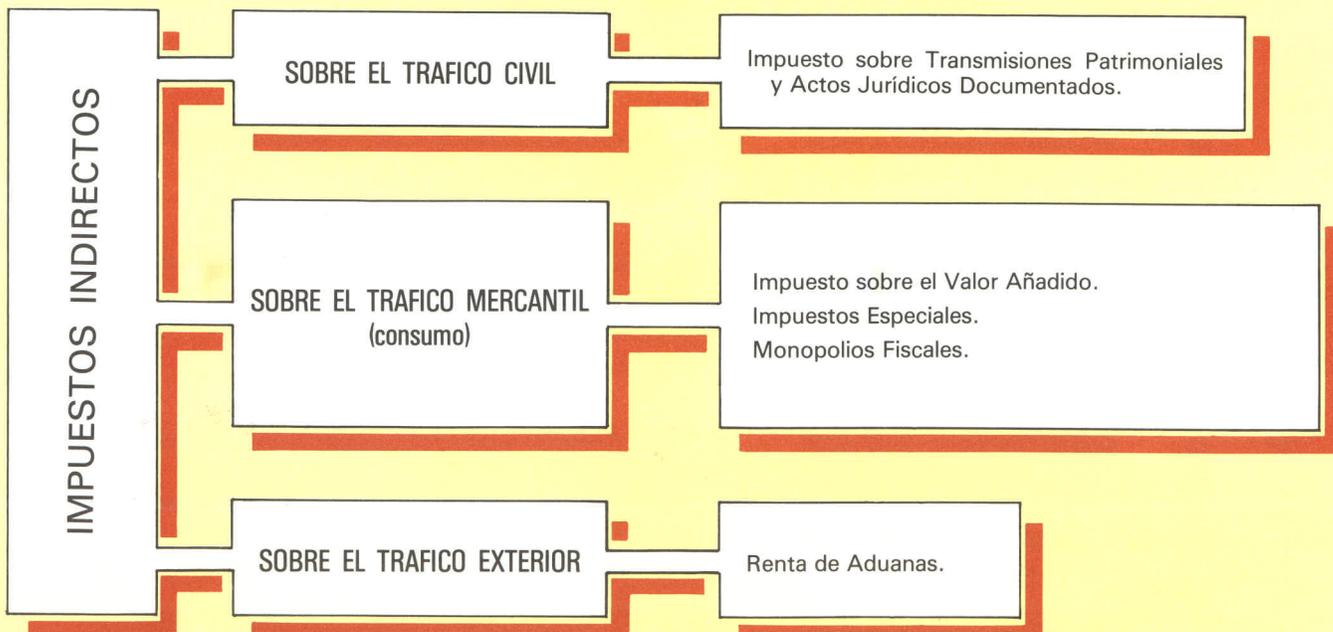
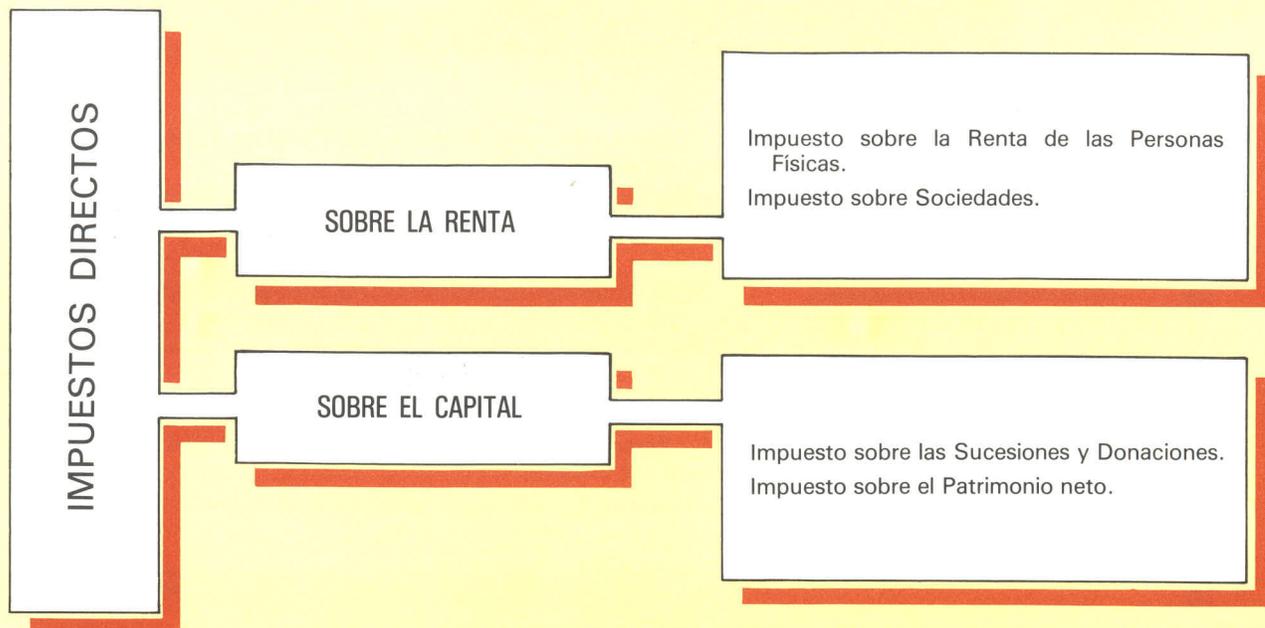
En el Esquema III se pone de manifiesto el estado actual de nuestro sistema tributario.

El esquema revela, en primer término, que la reforma de la imposición sobre la renta (de personas físicas y sociedades) ya se ha concluido.

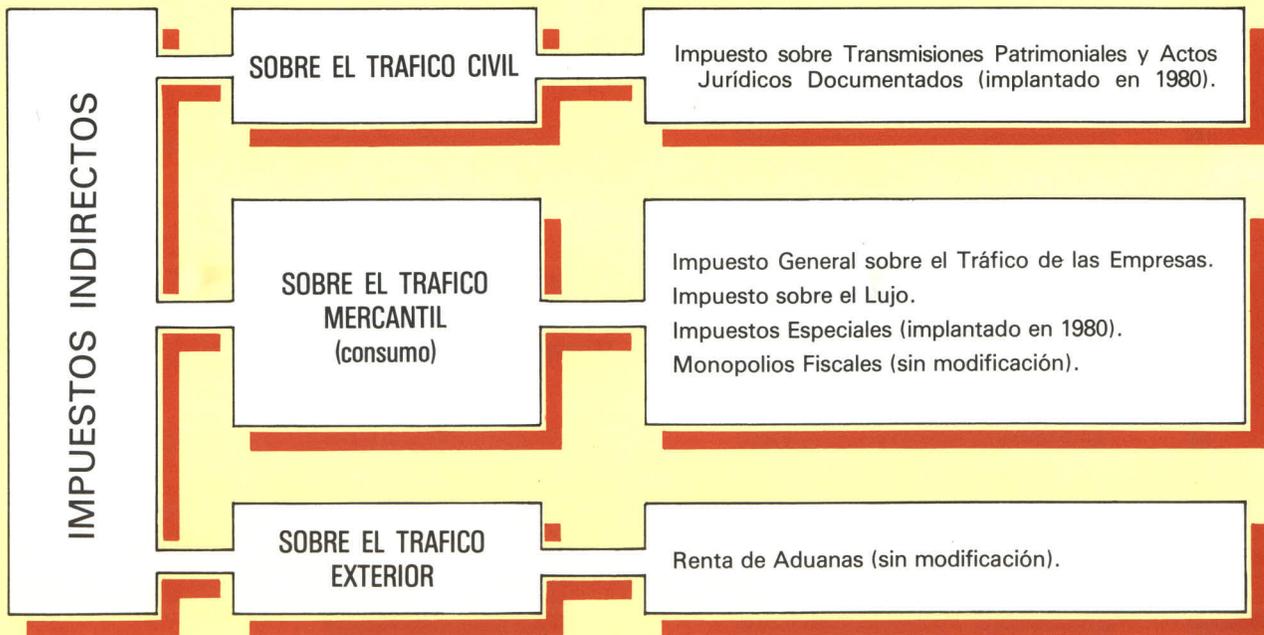
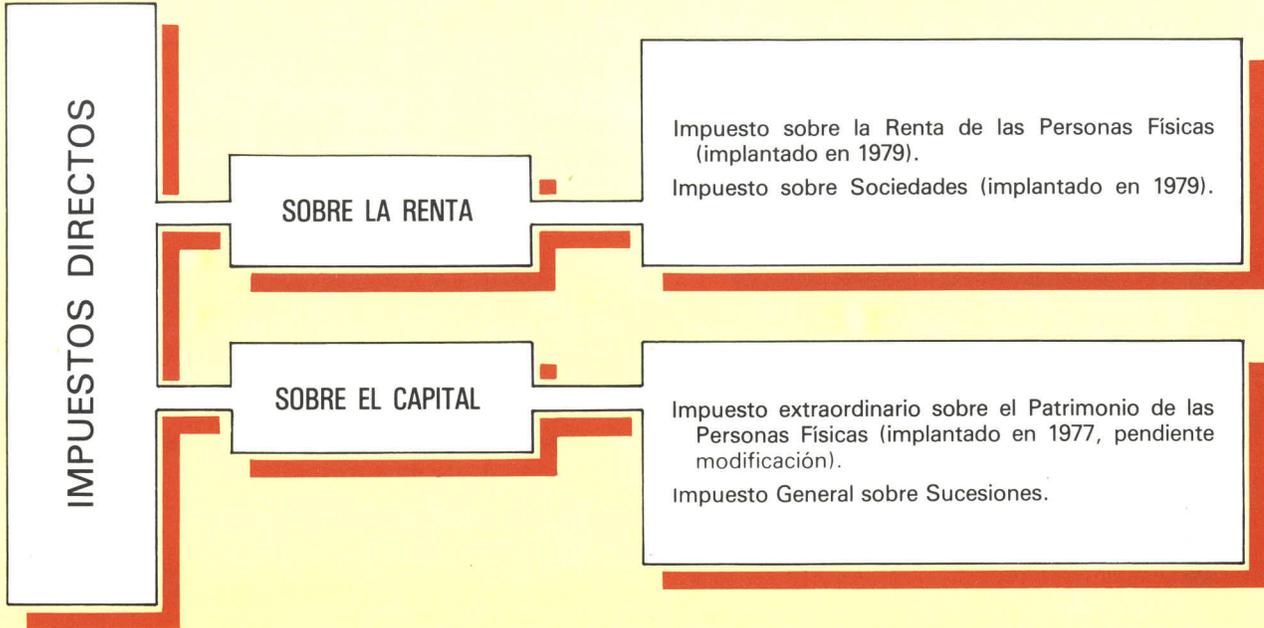
En segundo lugar, y por lo que se refiere a la imposición sobre el capital, la reforma se encuentra a medio camino. El Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, establecido por la Ley de Medidas Urgentes de 1977, no ha sido todavía sustituido por el Impuesto sobre el Patrimonio Neto, cuyo proyecto está pendiente de discusión parlamentaria. Respecto del nuevo impuesto sobre sucesiones, aunque su tramitación parlamentaria se encuentra un poco más avanzada, todavía no se ha convertido en Ley.

En relación con la imposición indirecta, ya ha sido publicada

ESQUEMA II EL FUTURO SISTEMA TRIBUTARIO



ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO



la nueva Ley del Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (con el n.º 32, y fecha 21 de junio de 1980), complementada posteriormente en parte por la Ley 41/1980, de medidas urgentes de apoyo a la vivienda.

La parte más retrasada de la reforma es la correspondiente a la imposición sobre el consumo, ya que, dejando al margen los gravámenes sobre el tráfico exterior y los monopolios fiscales, en los que no son previsibles alteraciones sustanciales especiales, ha consistido en la nueva regulación de los Impuestos Especiales y en la promulgación del denominado régimen transitorio de la imposición indirecta, que permite ir asentando las bases en las que pueda fundamentarse más tarde el nuevo impuesto sobre ventas.

Tres son, pues, las instituciones en que se concreta la reforma pendiente. Impuesto sobre el Patrimonio Neto, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto sobre el Valor Añadido.

La discusión, y en su caso aprobación, del primero es importante para coordinarlo con el nuevo Impuesto sobre la Renta, especialmente en lo que se refiere al régimen de transparencia fiscal y ciertas normas de valoración de activos.

Igual trascendencia tiene la agilización de la tramitación parlamentaria del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, en cuanto elemento de cierre de las posibilidades de evasión en el marco de la imposición directa por la coordinación que incorpora con el Impuesto sobre el Patrimonio y por la simplifica-

ción que introduce en las tarifas con reducción de los tipos aplicables.

Pero la parte más importante de la reforma fiscal pendiente es la que afecta al Impuesto sobre el Valor Añadido, pues el proyecto presentado a las Cortes en 1978 fue objeto de críticas, por no adaptarse a las disposiciones de la Sexta Directiva de la Comunidad Económica Europea sobre el IVA, por lo que, al parecer, el Gobierno remitirá próximamente un nuevo proyecto, retirando el anterior, que acomode el gravamen español al modelo comunitario.

VI. ALGUNOS PUNTOS POLEMICOS DE LA REFORMA

Lo hasta aquí expuesto revela la imposibilidad de acometer ahora un estudio detenido de todas y cada una de las figuras que integran —o integrarán— nuestro sistema, que en todo caso habría de abordarse con mayores disponibilidades de tiempo y espacio. Pero sí pueden resaltarse algunos aspectos de la reforma que han suscitado cierta controversia en su aplicación o que, por motivos diversos, han sido especialmente destacados por la doctrina. De entre ellos creemos que pueden destacarse los siguientes: el tratamiento de los incrementos y disminuciones patrimoniales de la inflación y de la familia en el impuesto sobre la renta; el sistema de retenciones; el desarrollo reglamentario y el régimen de desgravaciones en el Impuesto sobre Sociedades y, por último, una breve nota so-

bre el régimen transitorio de la imposición indirecta sobre el consumo.

1. Tratamiento de los incrementos y disminuciones patrimoniales en el Impuesto sobre la Renta

Cuatro cuestiones suelen plantearse cuando se diseña el tratamiento adecuado de las ganancias de capital en un impuesto moderno sobre la renta.

- a) La tributación integrada o independiente de las ganancias y pérdidas de capital.
- b) La consideración de las plusvalías obtenidas o de las realizadas.
- c) El cómputo de las plusvalías nominales o reales.
- d) El tratamiento de las plusvalías como rentas irregulares.

a) *Tributación integrada o independiente de las ganancias y pérdidas de capital*

Partiendo de la premisa de que las ganancias de capital deben ser sometidas a tributación por razones de equidad, de eficacia en la asignación de recursos y de control —hoy aceptadas con generalidad—, el debate se centra, en primer término, sobre si procede integrar su tributación en el impuesto sobre la renta o si han de someterse a un gravamen independiente.

Para aquellos que mantienen la primera posición, la defensa se fundamenta en que las plus-

valías son un elemento más de renta y que el equitativo reparto de la carga tributaria exige aplicar la progresividad de la tarifa del impuesto general sobre la totalidad de la renta del individuo. Además, esta alternativa permite la compensación de las minusvalías no sólo con el importe de posibles plusvalías, sino también con los demás conceptos de renta, evitándose, al propio tiempo, la complejidad administrativa que siempre implica el establecimiento de una figura tributaria. Su principal inconveniente radica en que la progresividad del impuesto sobre la renta se articula atendiendo al período impositivo anual y las ganancias de capital se suelen generar en períodos superiores de tiempo.

Los que defienden, por el contrario, el establecimiento de una figura impositiva autónoma consideran que de este modo puede regularse mejor la incidencia impositiva sobre cada plusvalía realizada, en función, principalmente, de la intensidad relativa de la misma y del plazo de su obtención, siendo ésta su principal ventaja. Por el contrario, sus inconvenientes consisten, de una parte, en que no permite la compensación de las minusvalías, pues cada operación es gravada aisladamente y, de otra, en que facilite la traslación del tributo al comprador —vía precio— cuando el vendedor es el que ostenta auténticamente la capacidad de pago que pretende incidirse con el tributo, por ser el que realiza la ganancia de capital.

De estas dos posibilidades, la primera es la generalmente aplicada en las legislaciones fiscales, y concretamente en la gran mayoría de los países comuni-

tarios, salvo Gran Bretaña e Irlanda, si bien es frecuente acompañarla de un sistema de promediación de las plusvalías al objeto de atenuar la progresividad de la tarifa del impuesto personal, con lo que se consigue eliminar el inconveniente citado. No debe extrañar, por tanto, que este tratamiento de las plusvalías como un elemento integrante de la renta personal fuese el elegido al articular el Impuesto sobre la Renta actualmente vigente.

b) *Consideración de las plusvalías obtenidas o realizadas*

Aunque a nivel teórico es posible defender el gravamen de plusvalías obtenidas pero no realizadas, ha de advertirse que ningún ordenamiento positivo articula el gravamen con criterios tan estrictos.

La regla general es gravar las realizadas mediante transmisión, aunque puede concluirse alguna presunción de realización en casos de fallecimiento o donación, para evitar la dilación indefinida del gravamen del incremento manifestado en un determinado elemento patrimonial.

El nuevo impuesto sobre la renta incorpora estas ideas, gravando todo los incrementos patrimoniales realizados y considerando como tales incrementos los no justificados, salvo los puestos de manifiesto en la transmisión de elementos materiales de activo fijo de las empresas y de la vivienda habitual, cuando el importe de la venta se reinvierta en las condiciones reglamentarias, únicos supuestos en que las plusvalías se

exoneran por un cauce incentivador de la inversión.

Asimismo, se ha establecido una presunción de realización de los incrementos y disminuciones patrimoniales cuando se produzcan transmisiones lucrativas —ya sean por actos «inter vivos» o «mortis causa»— con aplicación en todo caso, del tipo más bajo de la tarifa, cualquiera que sea su cuantía. Es lo que en el argot impositivo ha dado en llamarse «plusvalía del muerto» por su desconexión con el impuesto sobre sucesiones y donaciones y por la ausencia de una adecuada reglamentación, más que por la finalidad que con tal medida se persigue.

Es criticable, en efecto, su desconexión con el proyectado y no implantado Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que es el otro gravamen en el que incide toda transmisión lucrativa. Cualquier transmisión a título lucrativo, por acto «inter vivos» o «mortis causa», produce, de una parte, un acrecentamiento patrimonial en la persona que la recibe —heredero, legatario o donatario— sometido al impuesto sobre sucesiones y donaciones y, de otra, puede poner de manifiesto una plusvalía latente en los bienes del causante o donante, ahora gravada por el impuesto sobre la renta. Ambos hechos imponibles, aunque corresponden a distintas capacidades de pago, implican sin embargo dos gravámenes que inciden sobre un mismo acto, la transmisión lucrativa, circunstancia que debe ser tenida en cuenta a la hora de configurar coordinadamente la tributación correspondiente a ambos hechos imponibles. Esa desconexión puede intensificar además la posible inopor-

tunidad temporal del gravamen comentado, al establecerse sin que la previa aprobación del nuevo impuesto sobre sucesiones y donaciones acomode sus tipos impositivos —anteriormente pensados para una situación de generalizada infravaloración de las bases de gravamen— a la nueva realidad de sinceridad fiscal que constituye uno de los objetivos primordiales de la reforma.

Tampoco parece aconsejable la ausencia de una adecuada reglamentación sobre la materia, que evite los inconvenientes planteados al exigirse un gravamen sobre la renta así determinada y cuya cuantía puede ser elevada, sin haberse materializado previamente los medios líquidos necesarios para hacer frente a dicha carga fiscal, circunstancia que puede resultar particularmente indeseable cuando la presunción se aplique a bienes tales como los activos de las empresas —para la vivienda habitual si existe ya la norma reglamentaria adecuada— a los que como se vio la ley otorga incluso un tratamiento especial en relación con las plusvalías realizadas.

Pese a todo, quizás convenga indicar que la medida en sí no es inadecuada como medio eficaz de evitar el injustificado aplazamiento indefinido de las plusvalías que puedan ponerse de manifiesto en relación con los elementos patrimoniales de las personas físicas, fórmula que puede ser de utilidad una vez subsanados los defectos reseñados y aprobada su ineludible reglamentación.

c) *Cómputo de las plusvalías nominales o reales*

Quizás el aspecto más polémico y problemático del gravamen de los incrementos y disminuciones patrimoniales sea el de su cómputo por valores nominales o reales. La razón que motiva la alternativa de gravar la totalidad de las plusvalías realizadas o simplemente las efectivas se encuentra en el hecho de que las ganancias de capital suelen generarse, por lo general, en períodos de tiempo superiores al impositivo del impuesto, por lo que al computarse éstas íntegramente en el ejercicio de su realización —en lugar de irse computando en cada período la en él generada— incluye normalmente un componente meramente monetario derivado de la distinta paridad existente en el momento de la realización y en el de la adquisición de los elementos patrimoniales.

En otros términos, en un mundo como el que vivimos en el que la inflación es una constante generalizada, parte de la plusvalía computada será únicamente debida a esa alteración del nivel de precios. Los que sostienen el total gravamen de la plusvalía realizada, sin deflación alguna, lo argumentan en base a que las demás rentas son igualmente obtenidas a lo largo de un cierto lapso de tiempo —el período impositivo— durante el cual tienen igualmente lugar variaciones en el signo monetario, sin que tales alteraciones se tengan en consideración a efectos tributarios. Las plusvalías —argumentan— no deben tener un tratamiento diferente de los restantes elementos de renta. Por el contrario, quienes se muestran parti-

darios de la deflación de las plusvalías, defienden tal tesis en base a que el verdadero incremento patrimonial sólo puede computarse en términos reales, para lo cual ha de tenerse ineludiblemente en cuenta la variación en el nivel general de precios.

El tema, evidentemente, es muy discutible y no debe darse una opinión categórica al respecto. A nivel comparado, existen legislaciones que no efectúan corrección alguna de las plusvalías monetarias, mientras que en otras se contiene algún elemento deflactor de las mismas, al menos de las obtenidas a largo plazo. Esa indeterminación parece también una constante en el impuesto español, que ha sufrido ya diversos cambios en los últimos años.

En el derogado impuesto general sobre la renta la alternativa aplicada era la de la deflación de las plusvalías realizadas, si bien el procedimiento elegido para ello no era evidentemente el más apropiado, al consistir en una reducción porcentual fija (5 por 100) por cada año transcurrido por encima de los que delimitaban su configuración de a largo plazo, con independencia del auténtico proceso inflacionista ocurrido en el período en el que se generaron.

Al diseñarse el nuevo impuesto personal sobre la renta los debates sobre el tema fueron constantes a todos los niveles —en la Administración, en el Consejo de Estado y en el Parlamento— y la decisión final adoptada fue la de no corregir las plusvalías obtenidas, aunque se permitió a los contribuyentes valorar los bienes obtenidos con anterioridad al 11 de septiembre

de 1978 a precio de mercado, cuando éste fuese superior al de la adquisición, tomándose aquél como valor de adquisición para determinar las posibles plusvalías en futuras enajenaciones. Así se exigió el impuesto durante los ejercicios 1979 y 1980, pero en el año que ahora comienza se produce un nuevo cambio en su regulación como consecuencia de la corrección monetaria contenida en la Ley de Presupuestos por la que se deflactan las imputables a este ejercicio en función de unos índices sectoriales que se publicarán oportunamente.

Con independencia de cuál sea la alternativa finalmente adoptada (razones hay en justificación de una u otra) no parece, sin embargo, que la continua modificación de las normas relativas a la determinación de las ganancias de capital computables sea el procedimiento más aconsejable. Sería preferible debatir en profundidad el tema, de una vez por todas, y mantener luego inamovible la decisión tomada para contribuir de ese modo a la necesaria transparencia impositiva que debe presidir un ordenamiento tributario moderno.

d) *Tratamiento de las plusvalías como rentas irregulares*

Un último extremo de interés en relación con el gravamen de los incrementos y disminuciones patrimoniales en el propio impuesto personal sobre la renta, ya apuntado inicialmente, es el que se plantea como consecuencia de aplicar una tarifa progresiva a rendimientos normalmente generados en períodos de tiempo superiores a un año, determinando consecuentemen-

te un exceso de carga fiscal sobre las mismas.

Dos son los procedimientos técnicos arbitrados por la doctrina para resolver la cuestión planteada. Uno, que fue el aplicado en la derogada legislación, consiste en distinguir entre incrementos y disminuciones patrimoniales a corto y largo plazo, incluyendo los primeros como un componente más de la renta sujeta a la tarifa general del impuesto personal y sometiendo los segundos a un tipo proporcional fijo cualquiera que fuere su cuantía y el plazo en el que se generaron. Este procedimiento, técnicamente imperfecto porque implica una injustificada distorsión de la necesaria progresividad del tributo, presentaba además en el caso español un inconveniente adicional, cual era el reducido tipo proporcional elegido (15 por 100), dado que al ser los perceptores de estos rendimientos contribuyentes situados por lo general en los tramos superiores de la escala de rentas hubiera sido aconsejable una alícuota mayor.

Otro método alternativo, que es el utilizado en el reformado impuesto personal sobre la renta, estriba en aplicar algún sistema de prorrateo a las ganancias y pérdidas de capital plurianuales a efectos de la aplicación de la tarifa progresiva. En este sentido, el sistema de prorrateo que se utiliza en la legislación vigente en España consiste en dividir la plusvalía o minusvalía entre el número de años que media entre las fechas de adquisición y enajenación del elemento que las genera, añadiéndose dicho cociente —positivo o negativo— a los demás conceptos de renta del contribuyente en el período impositivo al objeto de

aplicar la tarifa progresiva y de calcular el tipo medio resultante, que sería el aplicable a la totalidad de la plusvalía o minusvalía realizada. Teniendo en cuenta que son normalmente los contribuyentes de rentas más elevadas los que generan las plusvalías más cuantiosas, parece evidente que esta segunda solución es preferible al tratamiento vigente con anterioridad, al preservar la debida progresividad del impuesto personal.

2. **Repercusiones de la inflación en el Impuesto sobre la Renta**

La inflación es un proceso que repercute evidentemente sobre la totalidad del sistema tributario, y, por lo que a la imposición sobre la renta de las personas físicas se refiere, afecta en un doble ámbito. Por un lado, modificando al alza los tipos efectivos resultantes de aplicar una tarifa progresiva a bases impositivas crecientes en pesetas corrientes, pero constantes en términos reales. Es ésta una repercusión directamente derivada de la propia estructura tributaria vigente, independientemente de cuál sea el grado de perfección con que la misma se administre. En efecto, tanto en los tributos exigidos según tarifa progresiva como en aquellos otros en los que aún aplicándose un tipo fijo de gravamen el tipo efectivo resultante se progresivice debido a la existencia de un mínimo exento —como ocurría en la suprimida imposición a cuenta—, resultará que la carga fiscal irá en aumento, para rentas reales constantes, a medida que avance la inflación, como conse-

cuencia de que tales tipos serán aplicados a bases monetarias crecientes.

Por otro lado, discriminando en contra de aquellas rentas más controladas por la Administración. Ello es así, porque en un país cuya Administración Tributaria no sea totalmente eficiente las distintas rentas serán conocidas fiscalmente en proporción varia según su categoría, resultando perjudicadas, por tanto, aquellas rentas sometidas a mayor control. Además, la aplicación de los tipos efectivos crecientes anteriormente descritos agravaría sus consecuencias sobre los perceptores de las rentas más controladas, porque sus incrementos provenientes del proceso inflacionista serían detectados en mayor proporción.

Trasladando las consideraciones anteriormente formuladas con carácter general al ámbito concreto del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas español se evidencia que las desfavorables consecuencias de la inflación se derivan tanto de la aplicación por escalones de unos tipos nominales de carácter progresivo como por la forma en que se determinan ciertas deducciones, al margen naturalmente de las que se producen como consecuencia del distinto grado de control existente sobre las diferentes clases de renta, cuya cuantificación no resulta factible.

En relación con el primer efecto señalado, es bien sabido que la cuota del Impuesto personal sobre la renta se obtiene aplicando tipos nominales crecientes por tramos de rentas. Por consiguiente, en períodos inflacionistas, y permaneciendo inal-

terable la tarifa impositiva, estaremos aplicando un mismo tipo nominal a bases monetarias constantes, pero decrecientes en términos reales o, lo que es igual, se aplicarán tipos nominales crecientes a bases liquidables crecientes en pesetas corrientes, pero invariables en pesetas constantes.

Por este motivo, desde 1967, año de la entrada en vigor del Impuesto sobre la Renta configurado en la Ley de Reforma de 1964, la tarifa ha sufrido diversas modificaciones. Así, el Decreto-ley 12/1973, de 30 de noviembre, introdujo una nueva tarifa que estuvo en vigor —salvo una parcial modificación en 1976— hasta el año 1977. Posteriormente, la Ley de 18 de abril de 1978, sobre reducción de la Tarifa del Impuesto sobre la Renta, estableció una nueva con vigencia para el año 1977, que así mismo se incorporó al texto del nuevo Impuesto sobre la Renta vigente desde el 1 de enero de 1979. Finalmente, la Ley de Presupuestos para 1981 contiene una nueva tarifa.

A estas repercusiones de la inflación sobre los tipos medios resultantes de la aplicación de una tarifa progresiva de gravamen hay que añadir las derivadas de la peculiar técnica liquidatoria con la que se determina la cuantía de ciertas deducciones de la cuota íntegra del impuesto general.

Tales efectos se producen concretamente al practicar las desgravaciones por rentas de trabajo —vigente solamente en el antiguo impuesto sobre la renta— familia e inversiones. De ellos solamente serán analizados los relativos a las deducciones por rentas de trabajo y familia, ya que al depender

éstas de circunstancias puramente objetivas —origen de la renta o situación familiar— su cuantificación es automática. No ocurre así, sin embargo, con la desgravación por inversiones, cuya cuantía es discrecional por depender fundamentalmente de una decisión subjetiva del contribuyente: la de invertir una parte de su renta hasta un determinado límite y en las condiciones reglamentarias fijadas.

En relación con la primera de ellas, las rentas de trabajo personal obtenidas en territorio español se desgravaban deduciendo de la cuota íntegra del impuesto la cuantía que resultaba de aplicar a la cantidad objeto de desgravación el tipo medio del gravamen. Por su parte, la cantidad que se desgravaba se determinaba aplicando el 25 por 100 a la porción que no superara las 500.000 pesetas y el 20 por 100 al exceso, con el límite máximo de 325.000 pesetas.

En cuanto a las desgravaciones por familia, únicamente aplicables a los contribuyentes sujetos por obligación personal, las normas reguladoras del antiguo impuesto sobre la renta establecían, de una parte, que se deducía de la cuota la cifra que resultara de aplicar a 40.000 pesetas el tipo medio de gravamen, cuando el contribuyente estuviese casado y no mediara sentencia de divorcio o separación judicial; esta deducción no era aplicable, sin embargo, a los que tuviesen una base liquidable superior a 1.600.000 pesetas. De otra, se deducía de la cuota, por cada hijo susceptible de desgravación, la cifra resultante de aplicar a 25.000 pesetas —salvo que el hijo fuera inválido, gran mutilado o gran inválido, física o mentalmente,

o subnormal, en cuyo caso se elevaba a 50.000 pesetas— aquel tipo medio de gravamen.

En el actual Impuesto sobre la Renta el tratamiento fiscal de las circunstancias familiares por matrimonio e hijos se configura a través de la deducción en la cuota de unas cantidades fijadas para 1979 en 8.500 pesetas por matrimonio y 6.000 pesetas por hijo. Para 1980 y 1981 estas deducciones se elevan a 10.500 y 8.000 pesetas y a 12.500 y 10.000, respectivamente.

La incidencia total de la inflación sobre los contribuyentes gravados por el impuesto sobre la renta vendrá dada, por tanto, por la suma algebraica de los

efectos derivados de la aplicación de la tarifa nominal de gravamen y de los producidos por las desgravaciones o deducciones practicadas en la cuota íntegra. En otros términos, el efecto total estará representado por las alteraciones ocurridas en los tipos efectivos de gravamen a medida que la renta crezca en términos monetarios pero permanezca constante en pesetas reales.

A título de ejemplo, en el cuadro n.º 1 se recogen los tipos efectivos correspondientes a un contribuyente casado y con dos hijos, cuya única fuente de renta sea la del trabajo personal. Las distintas tarifas contenidas

en dicho cuadro se representan en los gráficos 1 y 2.

Los datos reseñados en el cuadro n.º 1 y representados en los gráficos indicados permiten formular las siguientes consideraciones:

* En primer lugar, las distintas modificaciones de la tarifa del Impuesto sobre la Renta y de las deducciones por familia no han conseguido evitar las consecuencias negativas de la inflación sobre los tipos efectivos de gravamen. Esto es, la inflación ha producido que las tarifas del Impuesto sobre la Renta se apliquen con tipos gradual e ininterrumpidamente crecientes.

CUADRO N.º 1

TIPOS EFECTIVOS DE GRAVAMEN PARA UN MATRIMONIO CON 2 HIJOS
(Pesetas corrientes 1980)

RENTAS	1967	1973	1977	1978. SI	1978. CI	1979	1980	1981
400.000	7,59	3,49	5,20	3,59	3,59	2,31	2,63	2,92
600.000	9,73	6,99	8,80	9,33	9,33	7,11	7,43	7,62
800.000	10,79	8,74	9,60	9,99	9,99	9,73	10,09	10,24
1.000.000	11,43	9,79	10,08	10,39	10,39	11,48	11,89	12,09
1.400.000	12,17	10,99	10,63	10,86	11,23	13,92	14,38	14,58
1.800.000	12,57	11,61	11,11	11,95	13,06	15,61	16,21	16,43
2.200.000	12,83	12,09	12,03	13,76	15,39	17,01	17,75	18,01
2.600.000	13,01	12,38	13,65	15,14	17,13	18,24	19,13	19,41
3.000.000	13,15	12,98	14,81	16,33	18,73	19,37	20,42	20,75
3.400.000	14,44	14,18	15,86	17,44	20,26	20,48	21,64	22,04
3.800.000	15,66	15,15	16,84	18,49	21,65	21,53	22,82	23,27
4.200.000	16,83	15,93	17,72	19,48	22,91	22,55	23,97	24,47
4.600.000	17,97	16,81	18,59	20,41	24,06	23,55	25,10	25,65
5.000.000	19,10	18,68	19,42	21,33	25,17	24,52	26,21	26,81
5.400.000	20,33	19,73	20,19	22,24	26,24	25,47	27,31	27,96
5.800.000	21,42	20,73	20,99	23,11	27,25	26,42	28,39	29,11
6.200.000	22,65	21,75	21,73	23,97	28,22	27,36	29,47	30,24
6.600.000	23,88	22,84	22,47	24,82	29,18	28,30	30,54	31,37
7.000.000	25,12	23,82	23,21	25,67	30,18	29,24	31,61	32,49
7.400.000	27,45	24,71	23,92	26,50	31,20	30,16	32,67	33,61
7.800.000	28,90	25,52	24,64	27,32	32,19	31,08	33,72	34,72
8.200.000	30,24	26,24	25,34	28,14	33,16	32,00	34,77	35,82
8.600.000	31,48	26,93	26,03	28,96	34,12	32,91	35,82	36,93
9.000.000	32,09	27,55	26,74	29,77	35,06	33,81	36,87	38,04
9.400.000	32,43	28,38	27,42	30,57	35,97	34,73	37,92	39,14
9.800.000	32,74	29,16	28,10	31,37	36,88	35,64	38,96	39,48

* En segundo término, la reforma fiscal representó a los contribuyentes con rentas inferiores a 850.000 pesetas una menor presión fiscal, si se comparan los tipos de la tarifa del año 1979 con la del año 1978. Sin embargo, en 1980 y 1981 se observa un moderado incremento de la presión fiscal.

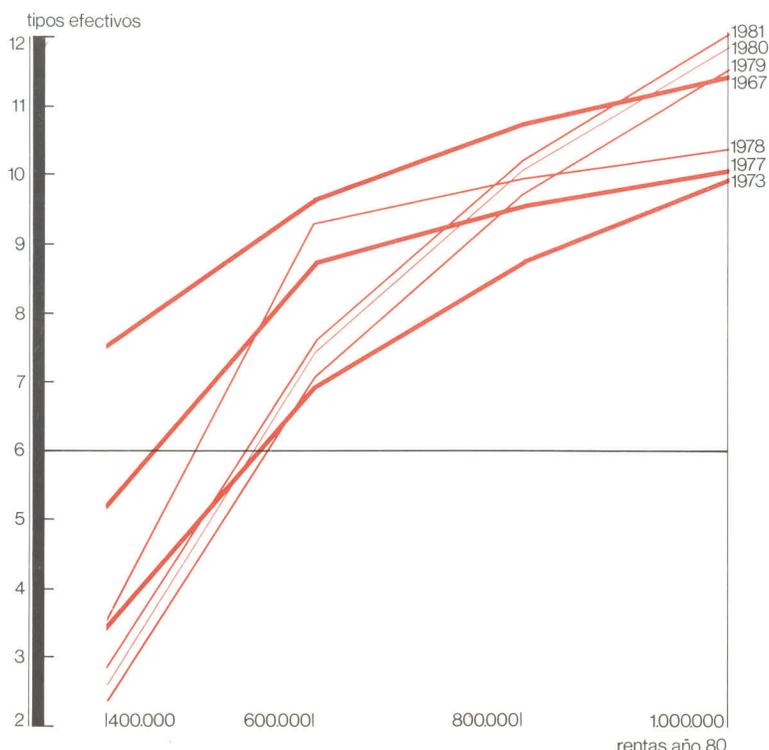
* Finalmente, los contribuyentes con rentas superiores a las 850.000 pesetas han visto incrementada su presión fiscal como consecuencia de la reforma fiscal. Este hecho se observa claramente al comparar la tarifa de 1979 y, sobre todo, la de 1980 ó 1981 con la de 1978, ya que los tipos de gravamen efectivo son siempre más elevados después de la entrada en vigor del nuevo impuesto personal.

3. Tratamiento de la familia en el Impuesto sobre la Renta

En nuestro sistema tributario anterior a la reforma fiscal la unidad contribuyente del Impuesto sobre la Renta era, conforme al criterio más recomendable, la familia, pero el sistema seguido para atenuar la progresividad y adecuar el importe de la carga tributaria a la dimensión familiar era bastante complejo, fragmentario y sin coordinación. Tres eran en efecto, las instituciones que albergaba nuestra imposición directa sobre la renta —aunque no en el mismo impuesto— y que atendían a las circunstancias familiares del contribuyente:

* El régimen del patrimonio familiar —mobiliario o agrícola— instaurado en el Impuesto sobre la Renta.

**GRAFICO 1
TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
PARA BASES EXPRESADAS EN
TERMINOS REALES**



* El régimen especial establecido para las familias numerosas en el Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal.

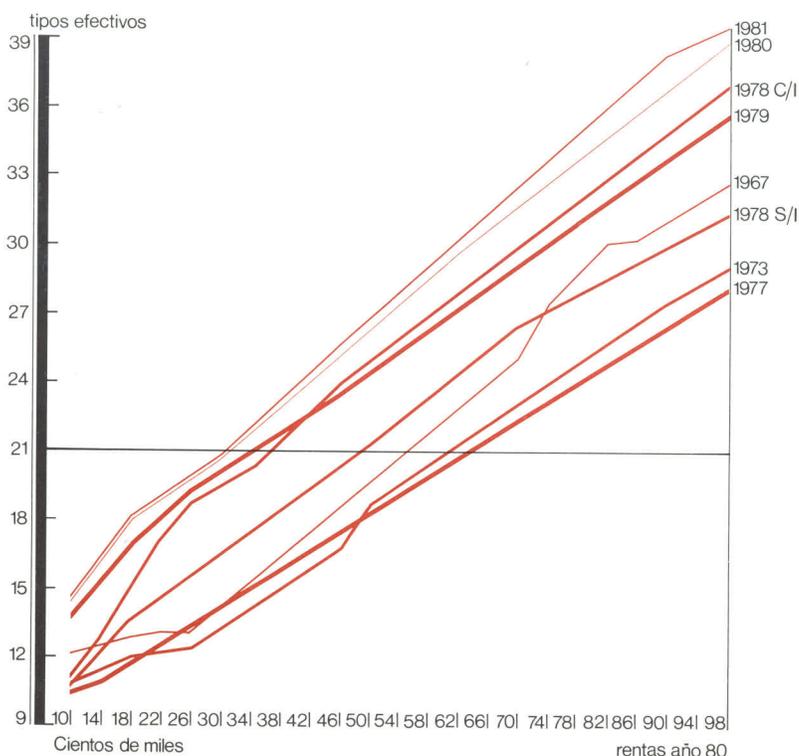
* La desgravación por familia contenida en el Impuesto sobre la Renta.

Los problemas que planteaban cada una de estas instituciones eran distintos, si bien existían dos rasgos claramente imputables al conjunto de todas ellas: su dispersión y su carencia de coordinación. Dispersión por cuanto dos medidas se insertaban en la propia normativa

del Impuesto General sobre la Renta, mientras que una actuaba en el ámbito de la imposición a cuenta. Ausencia de coordinación porque cada una de ellas se había establecido sin tener en cuenta las demás, olvidando su efecto conjunto. Además, al margen de los inconvenientes reseñados con carácter general, cada uno de estos instrumentos presentaba otros propios que es preciso considerar.

La primera de las medidas enunciadas, es decir, el régimen de patrimonio familiar —tanto en su vertiente mobiliaria como

**GRAFICO 2.
TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
PARA BASES EXPRESADAS EN
TERMINOS REALES**



en la agrícola—, introducía, por una parte, una fuerte dosis de complejidad en la normativa del Impuesto Personal y en la liquidación de su deuda tributaria, complejidad en absoluto compensada por las posibles ventajas que el régimen podía proporcionar a los contribuyentes, a la economía nacional o a la Administración tributaria. Además, la concesión de un beneficio fiscal a un determinado patrimonio, que en definitiva era en lo que consistía esta reducción, era más propia de un Impuesto sobre el Patrimonio Neto que de un Impuesto Personal sobre la Renta, por lo que su

inserción en éste suponía inevitablemente un elemento de heterogeneidad en el tributo al tener que articular el beneficio fiscal concedido a través de la exoneración de la renta obtenida por un cierto patrimonio, lo que siempre resultaba arbitrario y complicado, pues es sabido que la relación patrimonio-renta no es constante.

Con referencia al régimen especial de protección a las familias numerosas establecido en el Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal —la segunda de las medidas señaladas—, es de advertir, que supo-

nía una discriminación en favor de las rentas del trabajo impropia de un impuesto de producto. Es, en todo caso, en el seno de un impuesto personal donde podía configurarse un tratamiento diferenciado para las rentas ganadas y no ganadas. En otros términos, el sistema podía conducir al contrasentido de proteger a una familia numerosa que obtuviera ingresos muy elevados y que, por el contrario, no se aplicara tal protección a otra de la misma dimensión, pero de ingresos muy inferiores, por el mero hecho de que los rendimientos de la primera procedieran del trabajo personal y los de la segunda provinieran, por ejemplo, de una actividad industrial o agraria.

Además, el trasvase del régimen de protección concedido en el ámbito del impuesto a cuenta al seno del Impuesto General, que se efectuaba a través del mecanismo de deducción en la cuota de éste de la no satisfecha en el primero, olvidaba totalmente la que ya existía en el ámbito del propio Impuesto General para adecuar la carga tributaria a la dimensión familiar.

Finalmente, la tercera de las medidas mencionadas, esto es, la desgravación por familia del Impuesto General, no tenía en cuenta la discriminación planteada por la progresividad de la tarifa respecto a la carga tributaria familiar en el caso de que ambos cónyuges obtuvieran rentas frente a la situación de dos personas solteras en idénticas circunstancias. Al tratarse de un impuesto progresivo, la acumulación de las rentas propias de cada cónyuge producía una tributación superior a la que correspondería como suma en el caso de dos contribuyentes sol-

teros con idénticas rentas. Luego el impuesto perjudicaba relativamente la constitución de una familia cuando ambos cónyuges aportaban rentas propias. Las mencionadas desgravaciones iban exclusivamente dirigidas a corregir la capacidad tributaria en función del tamaño familiar y respondían, por tanto, de forma exclusiva a la menor capacidad de disfrute que otorgaba una misma renta familiar a medida que aumentaba el número de personas que integraban la familia. Además, la desgravación se calculaba al tipo medio de gravamen, con lo que se favorecía a los contribuyen-

tes de rentas altas frente a los de bajas rentas, al ser el tipo medio —como es lógico en un impuesto progresivo— creciente con la renta, introduciéndose, además, un importante grado de complejidad en la liquidación del tributo.

Con este régimen fiscal de la familia vigente en nuestra anterior imposición directa, contribuyentes de iguales rentas pero diferentes circunstancias familiares, soportaban tipos efectivos del Impuesto sobre la Renta decrecientes al aumentar la dimensión de sus familias. Este hecho se aprecia con claridad

en el cuadro n.º 2 y en el gráfico 3, en los que se recogen los tipos medios de gravamen de tal impuesto correspondientes a distintas situaciones familiares.

Los inconvenientes apuntados del tratamiento de la familia en el anterior sistema de imposición directa sobre la renta se intentaron solucionar con la reforma fiscal.

Así, se suprimió el Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal y se configuró un tratamiento fiscal de la familia en el Impuesto sobre la Renta sin discriminaciones por el ori-

CUADRO N.º 2

AÑO 1978

TIPOS EFECTIVOS DE GRAVAMEN SEGUN SITUACION FAMILIAR

(Pesetas corrientes 1980)

RENTAS	SIN IMPUESTO EXTR.						CON IMPUESTO EXTR.					
	Soltero	S/hijos	1 hijo	2 hijos	3 hijos	4 hijos	Soltero	S/hijos	1 hijo	2 hijos	3 hijos	4 hijos
400.000	5,19	5,19	4,39	3,59	2,79	1,99	5,19	5,19	4,39	3,59	2,79	1,99
600.000	9,33	10,36	9,49	9,33	9,33	5,32	9,33	10,36	9,49	9,33	9,33	5,32
800.000	10,14	11,08	10,41	9,99	9,99	6,99	10,14	11,08	10,41	9,99	9,99	6,99
1.000.000	10,99	11,71	11,17	10,39	10,62	7,99	10,99	11,71	11,17	10,39	10,62	7,99
1.400.000	12,21	11,55	11,14	10,86	11,47	9,14	12,87	12,22	11,62	11,23	11,75	9,33
1.800.000	13,14	12,61	12,28	11,95	11,61	9,95	14,55	14,02	13,54	13,06	12,58	10,76
2.200.000	14,33	14,33	14,04	13,76	13,47	12,10	16,20	16,20	15,80	15,39	14,99	13,49
2.600.000	15,64	15,64	15,39	15,14	14,89	13,71	17,84	17,84	17,49	17,13	16,78	15,51
3.000.000	16,78	16,78	16,56	16,33	16,11	15,08	19,45	19,45	19,09	18,73	18,37	17,21
3.400.000	17,85	17,85	17,65	17,44	17,23	16,32	20,91	20,91	20,59	20,26	19,94	18,91
3.800.000	18,88	18,88	18,69	18,49	18,30	17,48	22,24	22,24	21,95	21,65	21,35	20,43
4.200.000	19,84	19,84	19,66	19,48	19,30	18,55	23,45	23,45	23,18	22,91	22,63	21,78
4.600.000	20,75	20,75	20,58	20,41	20,24	19,55	24,57	24,57	24,32	24,06	23,81	23,03
5.000.000	21,65	21,65	21,49	21,33	21,17	20,53	25,65	25,65	25,41	25,17	24,93	24,21
5.400.000	22,54	22,54	22,39	22,24	22,08	21,49	26,69	26,69	26,46	26,24	26,01	25,34
5.800.000	23,41	23,41	23,26	23,11	22,97	22,40	27,68	27,68	27,47	27,25	27,03	26,40
6.200.000	24,25	24,25	24,11	23,97	23,82	23,29	28,64	28,64	28,43	28,22	28,02	27,42
6.600.000	25,09	25,09	24,95	24,82	24,68	24,18	29,58	29,58	29,38	29,18	28,98	28,42
7.000.000	25,93	25,93	25,80	25,67	25,53	25,06	30,60	30,60	30,39	30,18	29,97	29,42
7.400.000	26,76	26,76	26,63	26,50	26,37	25,92	31,60	31,60	31,40	31,20	31,00	30,47
7.800.000	27,57	27,57	27,44	27,32	27,19	26,76	32,57	32,57	32,38	32,19	31,99	31,49
8.200.000	28,38	28,38	28,26	28,14	28,01	27,60	33,54	33,54	33,35	33,16	32,97	32,49
8.600.000	29,20	29,20	29,08	28,96	28,84	28,44	34,48	34,48	34,30	34,12	33,94	33,48
9.000.000	30,01	30,01	29,89	29,77	29,65	29,27	35,41	35,41	35,23	35,06	34,88	34,44
9.400.000	30,80	30,80	30,68	30,57	30,45	30,08	36,31	36,31	36,14	35,97	35,80	35,37
9.800.000	31,60	31,60	31,48	31,37	31,26	30,90	37,21	37,21	37,05	36,88	36,71	36,30

gen de las rentas, salvo el supuesto especial aplicable a determinadas familias numerosas de honor.

Igualmente se suprimió en el Impuesto sobre la Renta el régimen del patrimonio familiar.

Finalmente, se modificó el régimen de la familia en el Impuesto sobre la Renta. De una parte, se estableció un sistema de deducciones en la cuota de cantidades fijas por matrimonio e hijos y, de otra, se amplió los supuestos en que las circunstancias familiares son tomadas en consideración.

El sistema de deducciones por

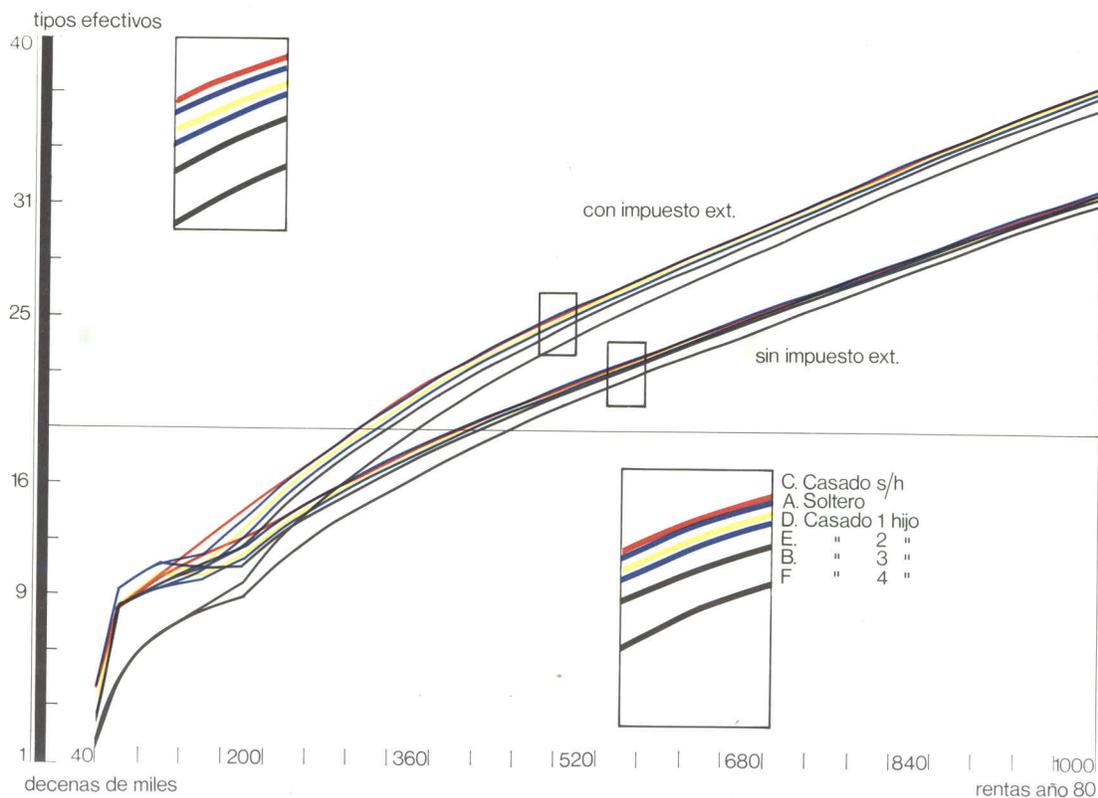
matrimonio e hijos se configura de la forma que refleja el cuadro A.

Además, para ajustar la progresividad del nuevo Impuesto sobre la Renta a la carga tributaria familiar cuando los dos cónyuges o varios miembros de la unidad familiar obtengan individualmente rendimientos de trabajo, empresariales o profesionales superiores a 75.000 pesetas anuales, la deducción general de 15.000 pesetas se incrementará aplicando a la misma el coeficiente que resulte de multiplicar 1,3 por el número de miembros que perciban dichas remuneraciones.

Asimismo, se tienen en consideración a través de deducciones en la cuota otras circunstancias familiares (cuadro B).

Con las medidas que acaban de enunciarse, resulta evidente que en el nuevo Impuesto sobre la Renta la carga tributaria se adapta a las circunstancias familiares de los contribuyentes. La medida en que ello se logra puede apreciarse en el cuadro número 3 y en los gráficos 4 y 5, en los que teniendo en cuenta solamente las deducciones por matrimonio e hijos se reseñan los tipos medios de gravamen del Impuesto sobre la Renta en

**GRAFICO 3.
TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DEL AÑO 1978
CORRESPONDIENTES A DIVERSAS SITUACIONES FAMILIARES**



1979 y 1980 correspondientes a distintas situaciones familiares.

La discriminación fiscal entre las distintas situaciones familiares en el nuevo Impuesto sobre la Renta que se observa en los anteriores cuadros y gráficos es superior a la existente con anterioridad a la reforma fiscal. En este sentido puede afirmarse que el actual régimen fiscal de la familia es más beneficioso que el antiguo, especialmente para los contribuyentes con rentas más modestas.

Así, para una renta de un millón de pesetas, la diferencia de tributación entre un soltero y un casado con tres hijos en 1978 era de 0,37 por 100, mientras que en 1979 y 1980 es de 3,06 y 3,45 por 100, respectivamente. La misma comparación para una renta de 5.000.000 es la siguiente: en 1978 una diferencia de 0,48 por 100, en 1979 de 0,61 y en 1980 de 0,69 por 100. Se observa, pues, que en estos casos la familia soporta con el sistema actual una presión fiscal relativa menos gravosa que con

el sistema anterior, sobre todo para rentas bajas y medias.

Si ahora se compara la situación fiscal de una familia compuesta por matrimonio y cuatro hijos con la del soltero la diferencia de tributación en 1978 —3,00 por 100— continúa siendo inferior a la de 1979 y 1980 —3,75 y 4,25 por 100, respectivamente— para una renta de un millón de pesetas y ligeramente superior —1,12 por 100 en 1978 frente al 0,75 por 100 en 1979 y 0,85 por 100 de 1980— para una renta de cinco millones de pesetas. Es decir, que computando el beneficio fiscal resultante de la reducción por familia numerosa contenida en el Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal, el sistema vigente en 1978 era también menos favorable que el actual para rentas inferiores al millón de pesetas y ligeramente más beneficioso para rentas superiores al nivel señalado. En definitiva, las deducciones fijas por matrimonio e hijos vigentes en el nuevo Impuesto sobre la Renta configuran un régimen fiscal de la familia que en general es más beneficioso que el anterior.

Esta valoración del tratamiento fiscal de la familia en el Impuesto sobre la Renta se refuerza si se tiene en cuenta que además actualmente se ajusta la progresividad de la tarifa a la carga tributaria familiar en el caso de que ambos cónyuges obtengan rentas y se contemplan nuevas circunstancias familiares, como ya se ha indicado anteriormente.

Esta conclusión respecto al actual régimen fiscal de la familia en nuestro Impuesto sobre la Renta queda matizada, sin embargo, si ahora se toma como

CUADRO A

	Año 1979 (Pesetas)	Año 1980 (Pesetas)	Año 1981 (Pesetas)
a) Por razón de matrimonio	8.500	10.500	12.500
b) Por cada hijo legítimo, legitimado natural reconocido o adoptivo	6.000	8.000	10.000
Excepto:			
* Mayor de 25 años.			
* Casados.			
* Obtengan rentas de 100.000 pesetas, salvo que integren la unidad familiar.			
c) Por cada hijo, cualquiera que sea su edad, y por cada miembro de la unidad familiar que sea invidente, gran mutilado o gran inválido, físico o psíquico, congénito o sobrevenido, se deducirá además	8.000	28.000	30.000

CUADRO B

	Año 1979 (Pesetas)	Año 1980 (Pesetas)	Año 1981 (Pesetas)
a) Por cada uno de los ascendientes que convivan con el contribuyente que no tengan rentas superiores a 100.000 pesetas	5.000	6.500	8.000
b) Por cada miembro de la unidad familiar de edad igual o superior a 70 años	3.000	5.000	7.000

término de comparación el sistema vigente en otros países, como es el cociente familiar en Francia o el *splitting* en Alemania.

En efecto, como se aprecia con facilidad en los gráficos 6, 7 y 8, en los que se representan los tipos medios de gravamen del Impuesto sobre la Renta vigente en 1979 en España, Francia y Alemania correspondientes a diversas situaciones familiares, con el sistema implantado en Francia y Alemania las distintas situaciones familiares gozan de un tratamiento fiscal relativamente más favorable

que con el sistema vigente en España, sobre todo para rentas medias y bajas.

4. Retenciones a cuenta de los Impuestos sobre la Renta y sobre Sociedades

La supresión a partir del uno de enero de 1979 de la imposición a cuenta vigente en el anterior sistema y la entrada en vigor de los nuevos impuestos sobre la Renta y sobre Sociedades determinó el establecimiento de un sistema de pagos a cuenta de las cuotas de di-

chos impuestos que asumiera la función hasta entonces desempeñada principalmente por los impuestos sobre los rendimientos del trabajo personal y sobre las rentas del capital.

Parte fundamental del sistema de pagos a cuenta implantado son las retenciones a cuenta de los impuestos sobre la renta y sobre sociedades que se aplican sobre los rendimientos del trabajo personal, rendimientos del capital mobiliario y rendimientos de actividades profesionales y artísticas cuando en este último caso el perceptor sea persona física, reguladas

CUADRO N.º 3

AÑOS 1979 Y 1980

TIPOS EFECTIVOS DE GRAVAMEN SEGUN SITUACION FAMILIAR (Pesetas corrientes 1980)

RENTAS	AÑO 1979						AÑO 1980					
	Soltero	S/hijos	1 hijo	2 hijos	3 hijos	4 hijos	Soltero	S/hijos	1 hijo	2 hijos	3 hijos	4 hijos
400.000	8,22	5,77	4,04	2,31	0,58	0,00	9,26	6,63	4,63	2,63	0,63	0,00
600.000	11,05	9,42	8,27	7,11	5,96	4,81	11,85	10,10	8,77	7,43	6,10	4,77
800.000	12,69	11,46	10,60	9,73	8,87	8,01	13,40	12,09	11,09	10,09	9,09	8,09
1.000.000	13,84	12,86	12,17	11,48	10,78	10,09	14,54	13,49	12,69	11,89	11,09	10,29
1.400.000	15,61	14,91	14,41	13,92	13,42	12,93	16,27	15,52	14,95	14,38	13,81	13,23
1.800.000	16,93	16,38	16,00	15,61	15,23	14,84	17,69	17,10	16,66	16,21	15,77	15,33
2.200.000	18,08	17,64	17,32	17,01	16,69	16,38	18,96	18,48	18,12	17,75	17,39	17,03
2.600.000	19,15	18,77	18,50	18,24	17,97	17,71	20,15	19,75	19,44	19,13	18,83	18,52
3.000.000	20,16	19,83	19,60	19,37	19,14	18,91	21,30	20,95	20,69	20,42	20,15	19,89
3.400.000	21,17	20,88	20,68	20,48	20,27	20,07	22,42	22,11	21,88	21,64	21,41	21,17
3.800.000	22,16	21,90	21,72	21,53	21,35	21,17	23,52	23,24	23,03	22,82	22,61	22,40
4.200.000	23,12	22,88	22,72	22,55	22,39	22,22	24,60	24,35	24,16	23,97	23,78	23,59
4.600.000	24,06	23,85	23,70	23,55	23,40	23,24	25,68	25,45	25,27	25,10	24,93	24,75
5.000.000	24,99	24,79	24,66	24,52	24,38	24,24	26,74	26,53	26,37	26,21	26,05	25,89
5.400.000	25,91	25,73	25,60	25,47	25,35	25,22	27,80	27,60	27,42	27,31	27,16	27,01
5.800.000	26,82	26,66	26,57	26,42	26,30	26,18	28,85	28,67	28,53	28,39	28,25	28,12
6.200.000	27,74	27,58	27,47	27,36	27,25	27,14	29,90	29,73	29,60	29,47	29,34	29,21
6.600.000	28,66	28,51	28,41	28,30	28,20	28,09	30,94	30,78	30,66	30,54	30,42	30,30
7.000.000	29,57	29,43	29,33	29,24	29,14	29,04	31,98	31,83	31,72	31,61	31,49	31,38
7.400.000	30,48	30,35	30,26	30,16	30,07	29,97	33,02	32,88	32,77	32,67	32,56	32,45
7.800.000	31,38	31,26	31,17	31,08	30,99	30,90	34,06	33,93	33,82	33,72	33,62	33,52
8.200.000	32,28	32,16	32,08	32,00	31,91	31,83	35,10	34,97	34,87	34,77	34,68	34,58
8.600.000	33,18	33,07	32,99	32,91	32,83	32,75	36,13	36,01	35,92	35,82	35,73	35,64
9.000.000	34,07	33,97	33,89	33,81	33,74	33,66	37,17	37,05	36,96	36,87	36,78	36,69
9.400.000	34,98	34,87	34,80	34,73	34,65	34,58	38,20	38,09	38,01	37,92	37,83	37,75
9.800.000	35,88	35,78	35,71	35,64	35,57	35,50	39,23	39,12	39,04	38,96	38,88	38,80

por los artículos 147 a 152, ambos inclusivos, del Reglamento del Impuesto sobre la Renta —cuya redacción inicial ha sufrido diversas modificaciones— y por el Real Decreto 357/1979, de 20 de febrero, respecto a las retenciones a cuenta del Impuesto sobre Sociedades.

Dada la importancia cuantitativa de las retenciones, la complejidad de su regulación y sus repercusiones en los impuestos sobre la Renta y sobre Sociedades, un análisis exhaustivo de su problemática trasciende con mucho del propósito de este trabajo. Por ello, únicamente se

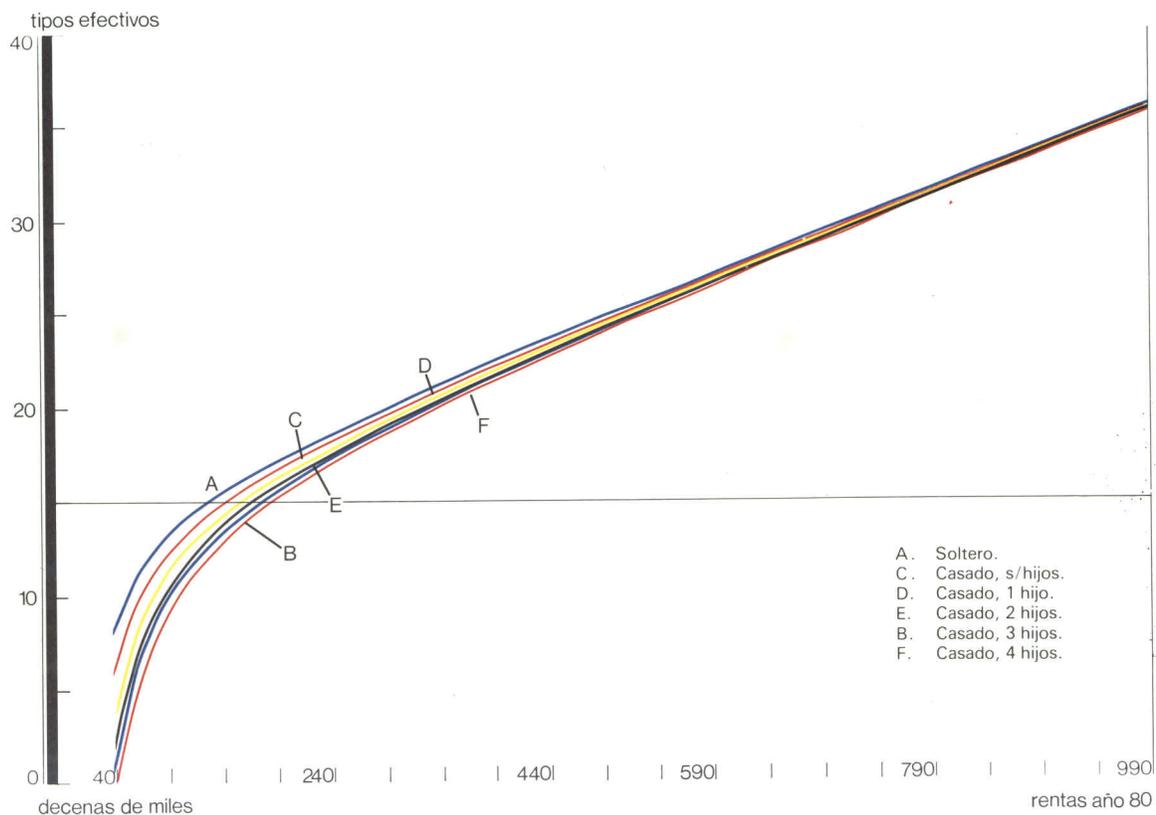
expondrán algunas consideraciones que se estiman de interés.

En primer lugar, el sistema de retenciones establecido está fuertemente influido por los impuestos a cuenta suprimidos. En efecto, la compleja y cada vez más casuística regulación de las retenciones, sobre todo de las que se aplican sobre los rendimientos del trabajo; el hecho de considerar que los rendimientos se perciben en todo caso descontadas las retenciones; y las rigurosas obligaciones formales de los retenedores, incluyendo las posibles sanciones por su incumplimiento, aseme-

jan el sistema de retenciones a una imposición de producto.

En segundo término, la consideración anterior se refuerza si se tiene en cuenta que las exenciones del Impuesto sobre Sociedades no alcanzaran a los rendimientos sometidos a retención. Asimismo las retenciones a cuenta del Impuesto sobre Sociedades se deducen de la cuota del mismo antes que las bonificaciones del artículo 25 y la deducción por inversiones del artículo 26 de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre. En estos casos, las retenciones desempeñan una función similar

**GRAFICO 4.
TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DEL AÑO 1979
CORRESPONDIENTES A DIVERSAS SITUACIONES FAMILIARES**



a un impuesto de producto o pueden impedir que una entidad no pueda de hecho beneficiarse de unas bonificaciones o incentivos a los que en principio tiene derecho y posibilidades de acogerse.

Finalmente, el sistema actual da lugar a que determinadas entidades que por su actividad obtienen en proporción elevada ingresos sometidos a retención les resulte normalmente cantidades a devolver, sin que hasta ahora se haya establecido un procedimiento eficaz de devolución.

5. Desarrollo legislativo del Impuesto sobre Sociedades

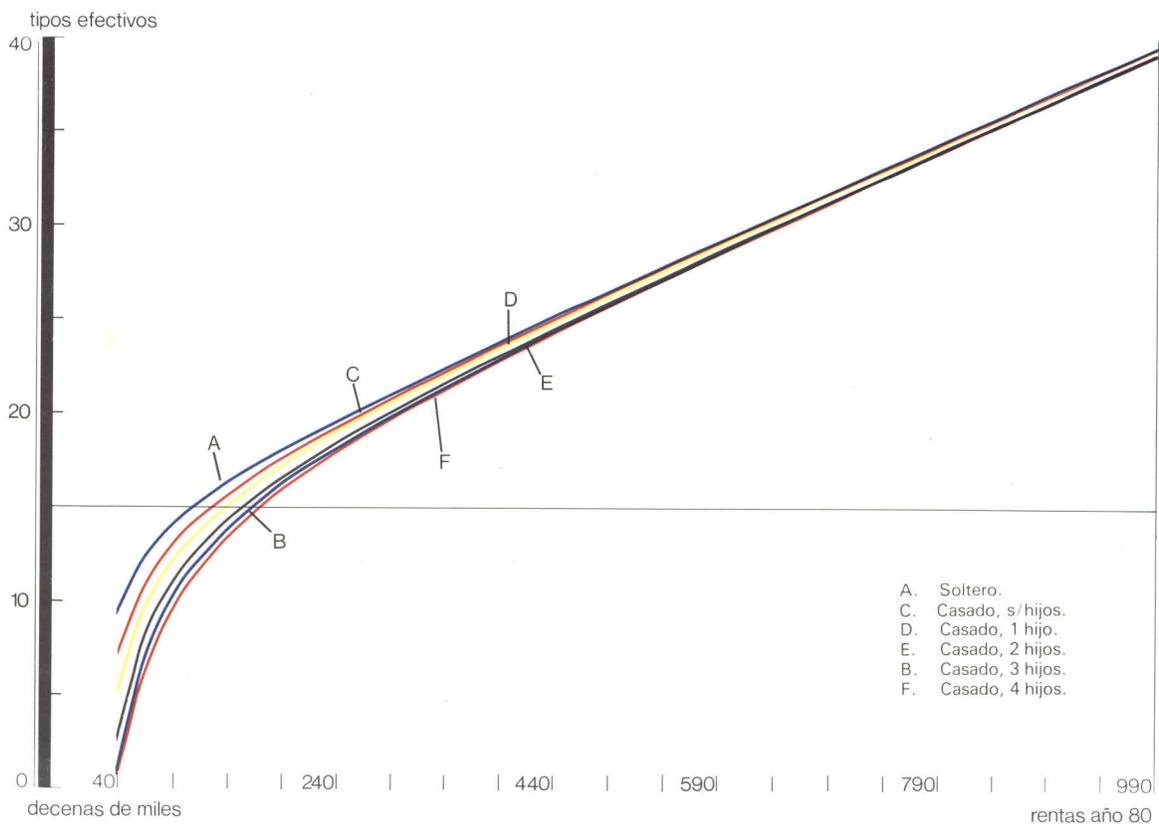
Uno de los aspectos más preocupantes del actual Impuesto sobre Sociedades es su insuficiente desarrollo legislativo que origina una gran incertidumbre en su aplicación. Así, las asignaciones a las instituciones de previsión del personal, la previsión de créditos de dudoso cobro, los incrementos y pérdidas de patrimonio, la valoración de ingresos y gastos, el régimen de transparencia fiscal y la imputación temporal de ingresos y gastos son algunas de las cues-

tiones del Impuesto sobre Sociedades que debido a la ausencia de reglamentación adecuada suscitan frecuentes controversias en la práctica.

Este problema se acrecienta cuando se constata que las normas similares del Impuesto sobre la Renta han tenido un amplio desarrollo reglamentario mientras que en el Impuesto sobre Sociedades continúa solamente el texto de la Ley.

Y es que las normas reglamentarias del Impuesto sobre la Renta no pueden ser plenamente aplicables al Impuesto

**GRAFICO 5.
TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DEL AÑO 1980
CORRESPONDIENTE A DIVERSAS SITUACIONES FAMILIARES**



sobre Sociedades, debido, entre otras, a estas dos consideraciones:

* De una parte, porque la determinación del beneficio en el Impuesto sobre Sociedades va estrechamente unida a la contabilización de sus operaciones y esta vinculación debe ser tenida en cuenta en el momento de elaborar las nor-

mas reglamentarias. Por ejemplo, en el Impuesto sobre Sociedades se computan como incrementos de patrimonio los que se pongan de manifiesto por simple anotación contable, salvo los expresamente autorizados por preceptos legales.

* De otra, porque en la normativa de ambos impuestos se

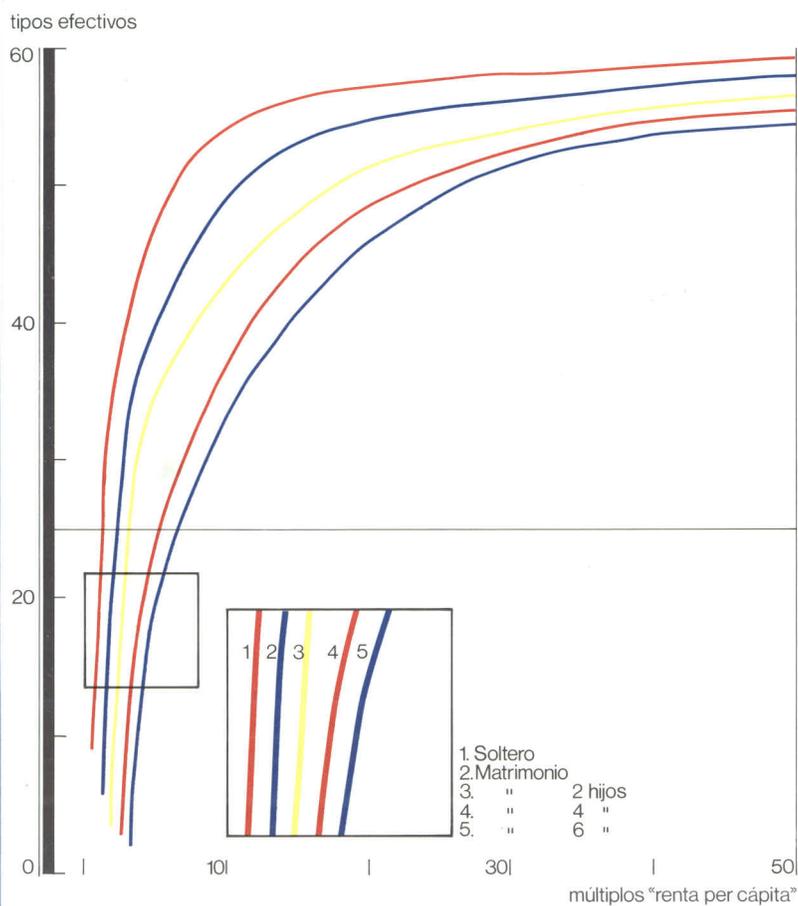
observan diferencias significativas. A título ilustrativo puede citarse como novedad en el Impuesto sobre Sociedades la posibilidad de reducción del valor en cuenta de los elementos de activo que realicen las entidades de conformidad con lo que establecen las leyes de Sociedades Anónimas y de Responsabilidad Limitada, que a estos efectos se considerarán aplicables a todos los sujetos pasivos del impuesto.

En resumen, sería necesario que se acometiera lo más brevemente posible un completo desarrollo legislativo del Impuesto sobre Sociedades, que fuera además armónico con el establecido en el Impuesto sobre la Renta.

6. Desgravación de dividendos en el Impuesto sobre Sociedades

El artículo 24-1 de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, reguladora del nuevo Impuesto sobre Sociedades establece, con carácter general, que cuando entre los ingresos del sujeto pasivo se computen dividendos o participaciones en los beneficios de otras sociedades se deducirá el 50 por 100 de la cantidad que resulte de aplicar al importe de los dividendos o participaciones. Y según el número 2 de ese artículo el porcentaje de deducción se elevará al 100 por 100 cuando, entre otros supuestos, los dividendos procedan de una sociedad dominada, directa o indirectamente, en más de un 25 por 100, por la Sociedad que perciba los dividendos, siempre que la dominación se mantenga de una

**GRAFICO 6.
TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
VIGENTE EN FRANCIA EN 1979,
CORRESPONDIENTES A DIVERSAS
SITUACIONES FAMILIARES**



Fuente: «Tesina para el grado de Licenciatura en Ciencias Económicas», de D. Enrique Sanz.

manera ininterrumpida durante el período de imposición.

De lo anterior se desprende que si en el régimen anterior la llamada doble imposición económica de los dividendos que se pretendía compensar era la producida al gravarse otra vez los mismos en la sociedad que los percibía, en el nuevo tributo la intención del legislador fue

compensar en la sociedad perceptora el gravamen ya recaído sobre los dividendos al girarse el Impuesto de Sociedades sobre la entidad pagadora. Este criterio, quizás técnicamente más perfecto, presenta el grave problema de qué ha de entenderse por tipo efectivo medio de gravamen aplicado a la sociedad que reparte los dividendos o participaciones y, sobre todo, có-

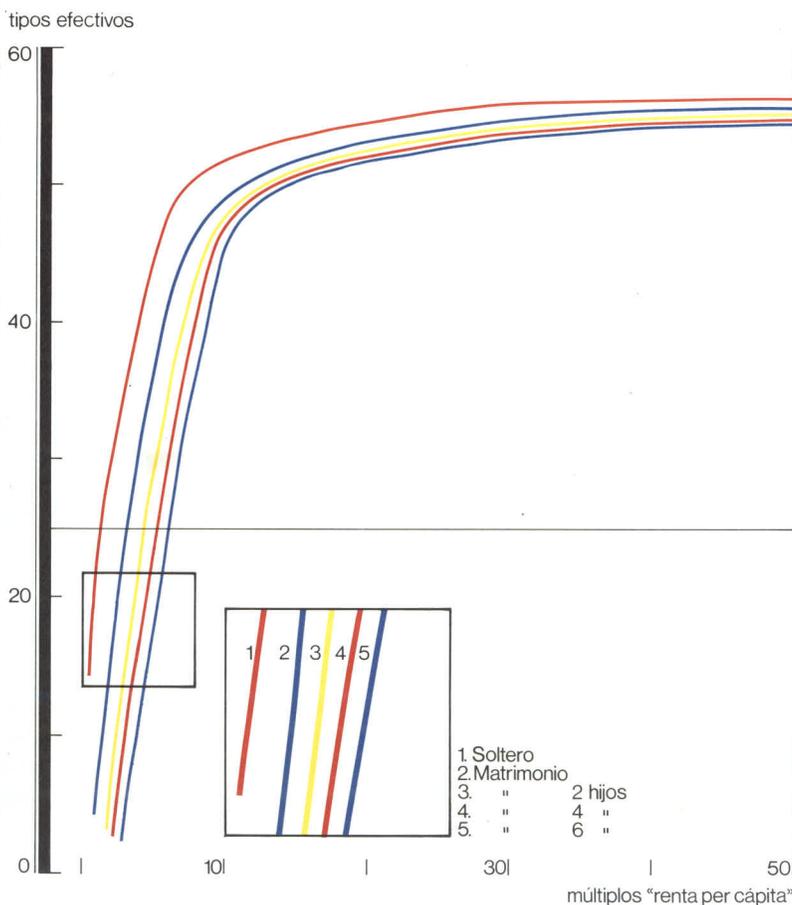
mo la entidad perceptora de dichos rendimientos puede llegar a conocer el tipo efectivo medio que con carácter definitivo se aplicó a la pagadora.

El primero de los problemas planteados fue resuelto por el número uno del artículo tres del Real Decreto 860/1980, de 28 de marzo, por el que se dictan normas para el cumplimiento de determinadas obligaciones en el Impuesto sobre Sociedades, en el que se definió como tipo medio efectivo de gravamen la cifra que resulte de practicar la división cuyo dividendo sea la cantidad líquida ingresada por el Impuesto sobre Sociedades, incluyendo las retenciones practicadas en la fuente, multiplicada por ciento y el divisor la base imponible del Impuesto.

La segunda cuestión sería desde luego más difícil de resolver de un modo definitivo hasta que se procediese a la liquidación definitiva del Impuesto sobre Sociedades correspondiente a la entidad que reparte los dividendos o participaciones, razón por la cual el número dos de dicho artículo dispone que a los solos efectos de que el sujeto pasivo pueda practicar la debida liquidación provisional del impuesto, se estimará como tipo medio efectivo de gravamen, con carácter general, el 33 por 100, sin perjuicio de que al girarse la liquidación definitiva se practiquen las correcciones pendientes por aplicación de la norma contenida en el apartado anterior.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior —sigue diciendo el número dos que se transcribe—, cuando la sociedad que hubiese satisfecho el dividendo gozase de exención por el Impuesto sobre Socieda-

**GRAFICO 7.
TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
VIGENTE EN ALEMANIA EN 1979,
CORRESPONDIENTES A DIVERSAS
SITUACIONES FAMILIARES**



Fuente: «Tesina para el grado de Licenciatura en Ciencias Económicas», de D. Enrique Sanz.

des, en virtud de normas especiales, vendrá obligada a manifestarlo a sus accionistas, a fin de que las sociedades perceptoras no practiquen la deducción a que se refiere el presente artículo.

En definitiva, el procedimiento actualmente utilizado para eliminar la posible doble imposición económica de los dividendos puede ser más técnico que el aplicado en el régimen anterior, pero presenta serios problemas instrumentales que quizás aconsejen su reconsideración.

7. Régimen Transitorio de la Imposición indirecta sobre el consumo

Finalmente, las modificaciones hasta ahora introducidas en nuestra Imposición indirecta sobre el consumo tienen el propósito de facilitar el tránsito del sistema vigente al futuro Impuesto sobre el Valor Añadido. Estas modificaciones se recogen fundamentalmente en la Ley 6/1979, de 27 de septiembre, sobre Régimen Transitorio de la Imposición indirecta y se concretan fundamentalmente en las siguientes medidas:

- a) Homogeneización de los tipos gravamen del Impuesto sobre el tráfico de las Empresas, reduciendo al máximo los tipos especiales.
- b) Integración en el Impuesto sobre el Tráfico de Empresas de las ventas empresariales de bienes inmuebles y de los arrendamientos empresariales sobre tales bienes, que anteriormente tributaban por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

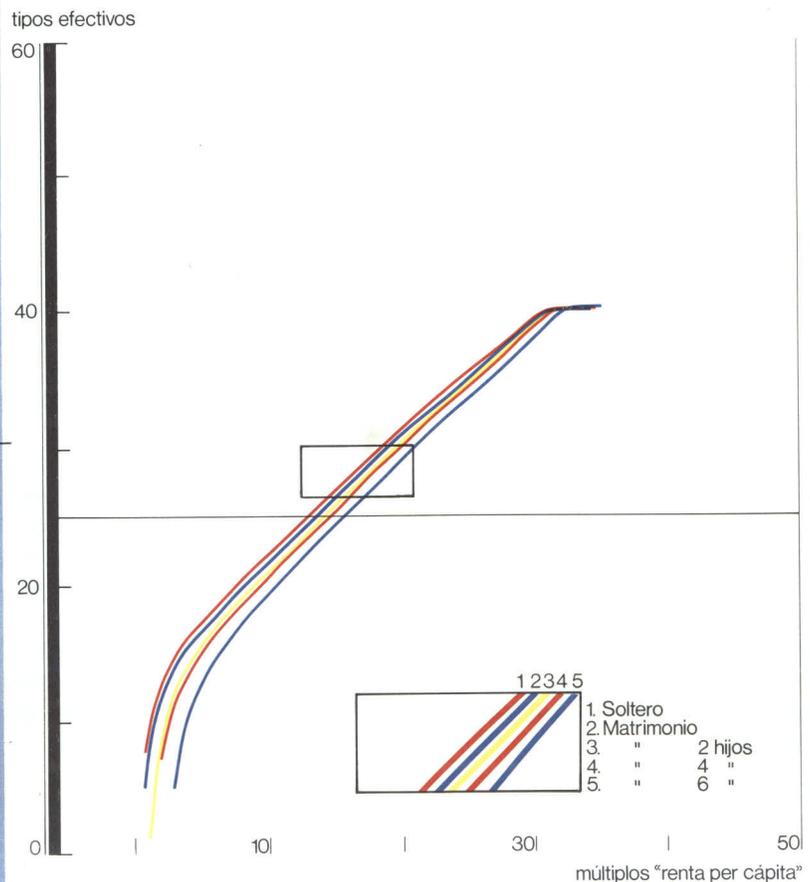
c) Reordenación de hechos imponible y simplificación de tipos de gravamen en el Impuesto sobre el Lujo.

Además, la Ley de Presupuesto para el año 1981 contiene diversas medidas fiscales entre las que destaca el aumento de los tipos de gravamen del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas. El tipo general aplicable a las ventas y

servicios pasa del 2 al 3 por 100, las ventas de mayoristas del 0,4 al 0,8 por 100 y el tipo acumulado en las ventas a minoristas o consumidores finales del 2,40 al 3,30 por 100.

Aunque esta elevación se ha justificado como medida preparatoria para la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido, no es menos cierto que va a suponer un reforzamiento

GRAFICO 8. TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA VIGENTE EN ESPAÑA EN 1979, CORRESPONDIENTES A DIVERSAS SITUACIONES FAMILIARES



Fuente: «Tesina para el grado de Licenciatura en Ciencias Económicas», de D. Enrique Sanz.

dé los defectos propios de un impuesto sobre ventas en cascada como es el Impuesto sobre el Tráfico de las Empresas, ya que al alterar los precios relativos de los productos se distorsionará aún más la asignación de los recursos.

Este hecho que acaba de comentarse, de una parte, y los previsibles efectos de la implantación del Impuesto sobre el Valor Añadido, de otra, deben ser tomados en consideración a la hora de determinar la fecha de entrada en vigor del nuevo tributo general sobre las ventas.

VII. VALORACION FINAL

De lo hasta aquí expuesto se desprende con claridad que los impuestos vigentes en España, con anterioridad a la reforma, no se adaptaban a la estructura ni a los principios que les son exigibles en un sistema tributario de corte europeo, por lo que la razón y oportunidad del proceso reformador en curso es, sin duda, su principal activo. Existió además, a nuestro entender, acierto en la elección de las figuras impositivas que habrán de integrar el renovado esquema tributario español, ya que no sólo superan los defectos estructurales apuntados, sino que tienden asimismo a la necesaria armonización con las exigidas en la Comunidad Económica Europea, a la que se pretende acceder en un futuro no lejano.

Como pasivo de la reforma han de consignarse, sin embargo, determinadas imprecisiones y deficiencias técnicas en las que se incurrió al legislar la reforma diseñada algunas de las

cuales han sido destacadas a lo largo del presente estudio.

El balance, en definitiva, ha de estimarse como positivo, pues las deficiencias hasta ahora observadas, y las que sin duda seguirán produciéndose a lo largo del período reformador, pueden ser fácilmente subsanables si se ponen de manifiesto y no falta, como hasta ahora, voluntad decidida para ello, con lo cual, en la medida en que tal proceso de perfeccionamiento se vaya realizando, irá incrementándose el saldo acreedor resultante de la reforma, quedando en suma, cuando el calendario reformador concluya, un esquema impositivo y una legislación que lo regula plenamente adaptada a los principios económicos, de justicia y de eficacia administrativa que son propios de un ordenamiento tributario moderno.

Ahora bien, es preciso advertir que, dicho neto patrimonial podría perderse con motivo de una inadecuada aplicación de la reforma. Un sistema tributario moderno no se logra diseñando simplemente un cuadro impositivo acorde con los principios que le son exigibles, si no se corresponde luego con la existencia de una Administración que lo gestione con eficacia. Así pues, para que la reforma efectuada en el esquema impositivo español no resulte baldía, es imprescindible que se acometan simultáneamente las reformas administrativas necesarias para posibilitar una gestión eficiente de la misma.