

***Protección fiscal de la familia en una sociedad envejecida.  
Equidad y eficiencia en la gestión del gasto público  
desde la perspectiva comparada***

María CRESPO GARRIDO

Thomson Reuters, Lex Nova, 2014

La monografía objeto de esta reseña se sitúa en un contexto de crisis económica, que sería susceptible de deteriorar la capacidad de pago de las clases medias, las cuales vendrían constituyendo un importante bastión en el sostenimiento de los gastos públicos. Advierte la autora que la paralización del crédito, el desempleo y el menor poder adquisitivo de los ciudadanos, factores estos a los que se uniría el deterioro presupuestario de las Administraciones (estatal, autonómica y local), podrían provocar una polarización de rentas que rompiera con el esquema tradicional de financiación pública.

Sobre la base de esas premisas se plantea un estudio multidisciplinar que también aborda, como problema a resolver, el progresivo envejecimiento de la población en los países de la OCDE y la viabilidad del sistema de prestaciones sociales. La autora pretende, en definitiva, contribuir a mejorar el bienestar de las familias y los ciudadanos, en una coyuntura compleja, donde el gasto público debería ajustarse rigurosamente al principio de eficiencia económica.

El capítulo primero, titulado «Las mejores prácticas en políticas públicas de protección de la familia y fomento de la fecundidad», consta de dos epígrafes: uno dedicado a la situación demográfica europea; y otro sobre el mercado de trabajo femenino, donde se trata (entre otras cuestiones) la excedencia por cuidado de hijos. Retenemos una de las conclusiones de dicho capítulo: «En términos generales puede decirse que existen dos modelos de protección familiar que se muestran como antagónicos, aunque los efectos de ambos son positivos sobre los índices de fecundidad. Por un lado, el marco de referencia de los países de tradición anglosajona, en los que las cotas de intervencionismo son muy reducidas y los niveles de presión fiscal, a excepción de Nueva Zelanda, también lo son. Por otro lado, los países del norte de Europa, en los que el intervencionismo estatal y, en consecuencia, los niveles de carga fiscal, son muy elevados por lo que pueden percibirse altas prestaciones de carácter público, consiguiendo una reducción significativa de los niveles de pobreza de sus ciudadanos. Ambos modelos, antagónicos desde el punto de vista fiscal y presupuestario, consiguen resultados eficaces tanto en lo que a tasas de natalidad se refiere, como en cuanto a porcentaje de madres que acceden a un empleo remunerado» (pág. 116).

El capítulo segundo se titula «Percepción ciudadana sobre el gasto público en familia como instrumento distributivo: prestaciones sociales versus carga fiscal». Entre sus conclusiones, destacamos la siguiente: «Una medida que ayudaría a una gestión eficiente del gasto debería consistir en un análisis [anual] *ex ante* y *ex post* en el que se pusiera de manifiesto el estado de necesidad real de los bienes y servicios prestados, así como los resultados obtenidos por los mismos desde la perspectiva del beneficio social. Este tipo de análisis anuales identificaría las posibles ineficiencias, evitaría duplicidades y permitiría una reorganización administrativa que hiciera más eficaz la acción de las políticas públicas» (pág. 206).

Finalmente, el capítulo tercero lleva por título «El IRPF como tributo no neutral frente al tamaño y composición de la familia». En el apartado de conclusiones, se apuesta por una presión fiscal que recaiga sobre la capacidad de pago de los ciudadanos, así como por una revitalización de las deducciones en la cuota, y se afirma que «este impuesto debería emplearse como un valioso instrumento de política económica que trate de incentivar el crecimiento demográfico, imprescindible para el mantenimiento de la armonía de las arcas públicas, mejorando el trato fiscal dado a la familia». La autora considera al respecto que la noción de «renta familiar per cápita» (como cociente de dividir los ingresos de la unidad familiar entre el número de miembros que la integran) resultaría un elemento clave (pág. 282).

Por nuestra parte, entendemos que los objetivos en los que incide la monografía en cuanto al IRPF podrían quizá referirse (de *lege ferenda*) a un impuesto que gravase conjuntamente la renta y el patrimonio conforme a lo expuesto en nuestro trabajo «El restablecimiento de la imposición sobre el patrimonio: régimen actual y propuesta de cara al futuro» (*Quincena Fiscal*, núm. 22, 2013, págs. 69 y ss.). El patrimonio sometido a gravamen en ese caso no sería el que produjera una renta efectiva, pues esta tributaría como tal, sino aquel patrimonio al que correspondiera atribuir una renta potencial. Inspirándonos en el régimen de imputación de rendimientos inmobiliarios en la imposición sobre la renta, pensemos, por ejemplo, en un inmueble cuyo valor se situase por encima de determinado importe (a fijar por ley), que no constituyera la vivienda habitual del sujeto pasivo, que tampoco estuviera afecto a una actividad empresarial o profesional de aquel, y que se encontrase a su disposición. En efecto, tal inmueble podría considerarse fuente de renta potencial en una suerte de conjunción del IRPF y el IP. Por supuesto, la vivienda habitual cuyo valor se situara dentro del límite cuantitativo que estableciera la norma (ese importe marcaría la diferencia entre el derecho a una vivienda digna consagrado en la Constitución y el privilegio del lujo) no habría de dar lugar a imputación de renta alguna. Por otro lado, es evidente que los inmuebles afectos a actividades empresariales y profesionales contribuyen a generar el rendimiento propio de la actividad de que se trate y que, por tanto, no procedería estimar un rendimiento potencial. Tampoco en el caso de los depósitos bancarios, pues la renta se concreta en el interés percibido y, consiguientemente, habrían de gravarse (atendiendo a esa circunstancia) en función del rendimiento real o efectivo que procurasen a su titular. Y esto mismo se predicaría de las inversiones en activos mobiliarios, considerando los dividendos y rentas que procuran. Los derechos reales sí podrían dar lugar a la imputación de rentas potenciales, cuando el titular de los mismos no percibiera rendimiento efectivo alguno. Figurémonos, por ejemplo, el caso de dos usufructuarios, uno que arrendase el bien sobre el que recayera su derecho, y otro que no lo hiciera; solo a este último se le imputaría un rendimiento potencial (en los términos y con los límites que el legislador estableciera), ya que el primero tributaría por la renta obtenida del alquiler.

En este contexto revestiría especial interés la postura de quienes consideren que el gravamen sobre la renta debería recaer sobre la que finalmente se consume (en el sentido de que se gasta o no se ahorra y no se invierte)<sup>1</sup>. Aunque somos conscientes de las dificultades que entraña

<sup>1</sup> José Luis PÉREZ DE AYALA («Nuevos argumentos para la rehabilitación de la "renta consumida" como índice de capacidad contributiva», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, núm. 128, 1977) tiene escrito: «... la base de un impuesto sobre la renta tipo consumo se integraría teóricamente (en la práctica, y para la operatividad adminis-

llevar esto a la práctica, parecería lógico que, en el nuevo impuesto único sobre la renta y el patrimonio pergeñado (a grandes rasgos) más arriba, se arbitrasen mecanismos para que, en la medida de lo posible, el tributo incidiera sobre la renta obtenida que se gaste (no sobre toda la renta percibida), y ello puesto que los rendimientos procedentes del ahorro y la inversión (o, lo que es igual, procedentes de la renta ahorrada o invertida) se someterían a gravamen en el mismo impuesto como tales rendimientos efectivos. Lógicamente, a las inversiones «improductivas» se les imputaría una renta potencial, que también gravaría la nueva figura.

Terminamos esta reseña (y nuestras propias reflexiones acerca de un impuesto único sobre la renta y el patrimonio), aconsejando la lectura del libro escrito por María CRESPO GARRIDO y, por supuesto, felicitándola por el encomiable trabajo realizado.

*José Alberto Sanz Díaz-Palacios*  
*Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

---

trativa del impuesto, se habrían de aceptar ciertas modificaciones), por la suma algebraica de las siguientes partidas:/ 1. Partidas integrantes de la renta ordinaria neta, esta procedente de las diversas fuentes o actividades productivas de que fuera titular el contribuyente, y que se realizara o percibiera en el periodo. Se integraría con signo positivo./ 2. Con signo negativo, es decir, como partida deducible, las inversiones ordinarias./ 3. Con signo positivo, partida adicional, las desinversiones, es decir, ingresos procedentes de enajenación de bienes o activos patrimoniales./ 4. Con signo negativo, se restarán los préstamos efectuados a otras personas./ 5. Con signo positivo, se sumarían como ingresos las cantidades recibidas por intereses o cuotas de amortización de los préstamos concedidos a terceros, en el año en que sus importes se percibieran./ 6. Saldos en dinero: se consideraría como parte de la base la diferencia entre los disponibles al comienzo del año, y los existentes a su final. Si arrojava signo positivo, sería partida a sumar. Si negativo, partida a restar./ 7. Herencias, legados y donaciones. Son partidas deducibles de la base del donante, y a integrar en la del heredero, legatario o donatario, si se tratase de dinero o bienes de consumo./ 8. Ingresos por deudas contraídas (préstamos y créditos). Se impone, aquí, un estudio cuidadoso, puesto que este es el punto más vidrioso y discutible del Impuesto» (págs. 402-403). A juicio del mencionado autor, «un impuesto sobre la renta «tipo consumo» estructurado sobre estas o parecidas directrices puede ser progresivo, sin dañar a la justicia, siempre que se establezca un mínimo exento» (pág. 404). Su argumentación parte de que «en virtud del proceso ahorro-inversión [...] los iniciales perceptores de ingresos están renunciando al poder económico de demandar bienes y servicios para su uso personal, y se lo están cediendo a otros sujetos» (pág. 396); y considera que «a lo largo del proceso de desarrollo de una economía de mercado, la actividad de inversión empresarial, financiada con un ahorro voluntario, origina una constante redistribución del poder de consumo de los ahorradores capitalistas a favor de los asalariados, con una creciente participación de estos en los bienes de consumo privado» (págs. 399-400). Afirma que «la imposición directa sobre la renta consumida no es más injusta que la que recae sobre la renta total» (pág. 407). PÉREZ DE AYALA cita al profesor de Harvard William D. ANDREWS (pág. 402), a quien se había referido también Soto Guinda, J., «El impuesto sobre la renta tipo consumo: una reciente reformulación del impuesto sobre el gasto personal», Hacienda Pública Española, núm. 40, 1976, págs. 39 y ss.