



W
28
(8729)

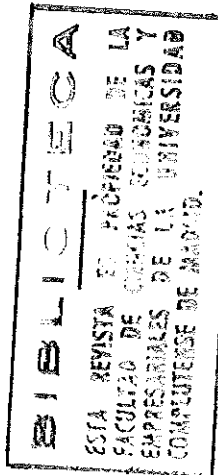
Documento de Trabajo

8 7 2 9

LA REFORMA DE LA IMPOSICION PERSONAL DESDE
LA TEORIA DE LA HACIENDA PUBLICA.
ESTADO ACTUAL DE LA INVESTIGACION.

José Antonio Rodríguez Ondarza

Juan José Rubio Guerrero



N^o C → X-53-229161-0

N^o E → 5307402749

"LA REFORMA DE LA IMPOSICION PERSONAL, DESDE LA TEORIA DE
LA HACIENDA PUBLICA. ESTADO ACTUAL DE LA INVESTIGACION"

José Antonio Rodríguez Ondarza
Juan José Rubio Guerrero

Departamento de Hacienda Pública y
Sistema Fiscal
Universidad Complutense de Madrid.

I. INTRODUCCION

El estilo tributario vigente en nuestro entorno económico durante los últimos 30 años fundamenta su estructura impositiva en torno a la figura de la imposición progresiva sobre la renta. Esta estructura encaja con el marco económico de crecimiento continuado sin grandes tasas de inflación. Al mismo tiempo, existe cierto consenso en cuanto a los objetivos básicos de las sociedades y al papel y dimensión del Estado. Pero, esta situación se ve radicalmente alterada, a partir de 1.973, por una serie de circunstancias que emergen con una fuerza insospechada:

- a) La crítica a las tasas de crecimiento del gasto público-dimensión del del Sector Público.
- b) La crítica a los medios habituales de financiación.
- c) La crisis de las bases ideológicas del Estado keynesiano, en la que se enmarca la crisis del Estado Fiscal con déficits presupuestarios estructurales y permanentes. En esencia, se pone en duda la compatibilidad de las situaciones presupuestarias actuales y el excesivo intervencionismo gubernamental con el correcto funcionamiento de la economía de mercado.
- d) La grave crisis económica internacional caracterizada por la falta de crecimiento, inflación, paro y necesaria reconversión del sistema económico.

La transformación de los condicionantes socio-económicos e ideológicos impulsan una demanda de reforma fiscal que se adapte a las nuevas condiciones. Gran parte de la moderna literatura sobre reformas fiscales se ha centrado en una crítica de la imposición sobre la renta tal y como hoy se aplica en los sistemas fiscales existentes y a construir un nuevo sistema que pudiese resolver los problemas inherentes a aquellos aproximándolo a los objetivos genéricos de ampliación de bases imponibles, incremento

de la neutralidad fiscal, mayor simplicidad de la estructura fiscal y flexibilidad para permitir su adecuación a los objetivos económicos del Grupo que se encuentra en el poder. Los defectos más comunes de los actuales sistemas basados en la imposición sobre la renta pueden ser clasificados en tres grandes grupos:

a) La fuerte erosión de la base imponible en el IR:

Como señala R. Goode (1.984), la existencia de numerosos beneficios fiscales que, en todos los países, se han ido incorporando a la legislación fiscal y, muchas veces, acarreados históricamente sin justificación económica, política o social han provocado un paulatino distanciamiento del concepto teórico de renta económica. En USA, más del 80 por 100 del coste recaudatorio estimado de los gastos fiscales en 1.982 son consecuencia de disposiciones fiscales con una antigüedad de 35 años y el 95 por 100 se deriva de disposiciones anteriores a 1.970. Esta situación provoca no sólo una reducción en los niveles de recaudación, que se trata de compensar con elevaciones de los tipos medios y marginales de gravamen, y serios problemas de equidad, sino que origina distorsiones en los mercados de capital ya que lo que se grava no es la renta global o extensiva del contribuyente sino su gasto y una parte aleatoria de su ahorro mientras que parte de éste quedaría exonerado sin justificación explícita alguna.

b) Una crítica, sin duda, más importante se refiere a las distorsiones originadas por la aplicación de altos tipos impositivos marginales. Está empíricamente contrastado que el uso de altos tipos impositivos marginales sobre la renta con finalidades redistributivas y de recaudación producen distorsiones a diferentes niveles:

- en el mercado de trabajo, penalizando la unidad marginal de trabajo en relación al ocio (modificación de la relación trabajo-ocio).
- en las decisiones relativas al consumo frente al ahorro, discriminando en contra del ahorro a favor del consumo presente.
- en las decisiones de inversión, penalizando las inversiones más arriesgadas y que, por tanto, son susceptibles de una mayor rentabilidad.
- en las decisiones sobre el tipo de organización empresarial, estableciendo diferencias en el tratamiento fiscal entre sociedades y otras empresas que pueden llevar a la elección de un tipo de organización empresarial que no sea la más adecuada y eficiente y provocando la sustitución de negocios rentables pero poco estables por negocios menos rentables pero más estables ya que un sistema progresivo penalizaría los mayores beneficios aunque difícilmente compartiría los riesgos.

De esta manera, los contribuyentes de elevado nivel de renta enfrentados a tipos marginales excesivamente altos tienden a optar por el ocio y a reducir sus niveles de ahorro con lo que se podría producir, en una situación extrema, una reducción en la recaudación. En este caso, los efectos negativos de la imposición compensarían las posibles ganancias de recaudación derivadas del exceso de gravamen, originándose una reducción del bienestar para toda la Comunidad.

- c) Una tercera crítica se refiere a los efectos de la inflación sobre el funcionamiento y operativa del IR. M. Garetz (1.984) considera que la estructura fiscal actual del IR fue diseñada para un cuadro de precios estables. Un sistema moderno de imposición sobre la renta debe considere

rar a la inflación como un problema práctico de primera magnitud. Cualquier esfuerzo de reforma tributaria que ignore esta cuestión propone sencillamente soluciones de los 60 a los problemas de los años 80. La inflación afecta al IR básicamente en dos direcciones; en la base imponible originaría alteraciones en el valor real de la renta; en la cuota tributaria, ante incrementos en las rentas monetarias, se producirían saltos hacia tramos de renta más elevados, aunque la renta real permaneciese invariable, alterándose de esta forma la progresividad real del impuesto (progresividad en frío), lo que puede suponer un estímulo a la evasión fiscal.

Un impacto desigual de la inflación afectaría a la valoración de los activos fijo y circulante: en lo referente a los inventarios si se aceptan métodos como el FIFO, sin ajuste del coste histórico de inventarios en función del índice de inflación existente durante el periodo de almacenamiento, supone aceptar a efectos fiscales el aumento de valor experimentado por los mismos como consecuencia de las variaciones en el nivel general de precios. En cuanto a las amortizaciones, si se aplica el criterio del coste histórico y no se ajusta por inflación, habría serios problemas a la hora de proceder a la reposición del bien al final de su vida útil, y además se facilitarían unos beneficios contables ficticios. Con relación a las ganancias de capital sería necesario descomponer ésta en ganancia real y ganancia monetaria gravando exclusivamente el componente real de la misma.

Las alteraciones de reforma fiscal parten de estos y otros aspectos negativos del actual sistema de imposición sobre la renta para tratar de construir una estructura fiscal que evite estos inconvenientes y que se aproxime a los objetivos señalados.

Las soluciones que hoy en día se sustentan por los teóricos de la Actividad Financiera se centran en una modificación del actual sistema de imposición directa a través de tres alternativas no absolutamente excluyentes:

- A) Sustitución del actual sistema de gravamen de la renta personal y de las ganancias de capital por un impuesto progresivo sobre el gasto que podría tomar diversas formas en función del contexto donde pueda implantarse.

Si esta fórmula fuese aceptada y se opta por mantener el impuesto sobre sociedades sería necesario reformarlo para adecuar su base al concepto de "flujos de fondo". Se justifica esta figura por cuanto ofrece mayores oportunidades de incentivar a la inversión. Un impuesto sobre flujos de fondos permitiría deducir la totalidad del rendimiento de cualquier inversión que lleve a cabo la sociedad, mientras que un impuesto sobre beneficios reales reduciría la tasa de rendimiento, antes de impuestos, de la inversión real. Ello se debe a que los rendimientos empresariales no se gravarían si se reinvierten, originándose un importante incentivo fiscal a la inversión societaria análogo al que la imposición sobre el gasto ofrecería al inversor individual.

Asimismo, si la imposición sobre el gasto fuese el eje fundamental del sistema fiscal, la mayor parte de las propuestas defienden una imposición fuerte sobre el capital aplicada de forma periódica u ocasional sobre la riqueza acumulada o heredada a partir de los ahorros o las ganancias de capital.

B) Una remodelación del actual sistema de imposición sobre la Renta basada en una ampliación y perfeccionamiento de la base imponible de renta personal, optando por un impuesto extensivo sobre la renta aplicable a la renta global del contribuyente, y un impuesto sobre sociedades que grave beneficios reales. (Ultimamente, se ha recuperado el interés por la imposición lineal sobre la renta debido precisamente a la modificación en la jerarquía de los fines del sistema fiscal, por cuanto esta figura estructurada en torno a tres elementos: base extensiva, tipo constante y mínimo exento elevado supondría una ganancia en eficiencia y simplificación administrativa manteniendo un relativo nivel de progresividad.

En síntesis, el fundamento de un impuesto extensivo sobre la renta consistiría en aproximarse al concepto de renta Schanz-Haig-Simons gravando todo tipo de ingresos obtenidos por el contribuyente, procedan del trabajo o del capital, de donaciones o premios, sean en metálico o en especie, sean reales o imputados. Esta concepción del IR se aleja radicalmente de la del actual impuesto sobre la renta, de tal forma que las reformas que habría que realizar serían muy importantes e irían en este sentido:

- Plena imposición de las ganancias de capital sobre la base de devengo (no realización).
- Supresión de las ventajas especiales que disfrutaban los fondos de pensiones y gravar en su totalidad los beneficios de la Seguridad Social.
- Integración plena del Impuesto sobre Sociedades en el Impuesto sobre la Renta de manera que el primero siguiese funcionando como mero instrumento de recaudación.

- Eliminación de todas las ventajas para las inversiones financieras de manera que la rentabilidad de las inversiones no resulte modificada por aspectos fiscales.
- Imputación de un rendimiento por el uso o disfrute de las viviendas poseídas y utilizadas por los contribuyentes.
- Obligaría a hacer ajustes reales en la valoración de rendimientos del capital derivados de la inflación, separando los rendimientos reales y los puramente monetarios.
- Sería necesario modificar la escala tributaria, las exenciones y deducciones adecuándolas a la inflación, evitando los incrementos de recaudación derivados del incremento en el nivel general de precios y la indiciación de rentas.

En cuanto al impuesto sobre sociedades que grave beneficios reales, para obtener una correcta valoración de las rentas derivadas de las actividades empresariales sería preciso.

- Abolir la depreciación "libre" o acelerada de maquinaria, instalaciones y utililaje; y sustituirla por la depreciación económica "real". (Cada año el coste original o valor contable actual se multiplicaría por un factor de inflación media. De esta manera, la depreciación se calcularía según el coste indiciado).
- Con este método las ganancias reales de los activos se computarían como renta a efectos fiscales en el momento de su realización.
- En el caso de las existencias, se gravaría el aumento en el valor con

table real por diferencia entre el valor de las existencias al final y el valor inicial multiplicado por el factor de ajuste por inflación.

- Se consideraría como gasto deducible los pagos nominales de intereses, aunque la reducción real de las deudas monetarias netas debería computarse como ganancia imponible.
- Las pérdidas fiscales no compensadas se incrementarían en el futuro por el factor de inflación.
- En cuanto a los beneficios no distribuidos de las sociedades, el tratamiento más coherente sería asignar a cada accionista, para su inclusión en su base imponible, la porción proporcional de los beneficios de la sociedad que no se hubiese abonado en dividendos, y conceder créditos fiscales a los accionistas sobre sus derechos a dividendos y beneficios no distribuidos con un tipo inferior al del impuesto sobre los beneficios de las sociedades.

No obstante, este sistema tiene una serie de desventajas importantes destacadas por el informe Meade (1.978), a saber:

- Dificultad de establecer una medida satisfactoria de la renta a efectos fiscales. El impuesto sobre la renta, como ya hemos comentado, se ha alejado paulatinamente de una concepción integral de renta, originando desigualdades en el tratamiento de los diferentes componentes de ésta. Kaldor (1.955) considera que la solución no consiste en ampliar la base del impuesto sobre la renta: para él ninguna definición de renta sirve para medir la capacidad de pago. El problema de las contribuciones para pensiones puede servir como ejemplo para demostrar que un IER puro y anual es casi imposible de conseguir. El tratamiento

que un IER daría a los fondos de pensiones exigiría:

- a) La desaparición de la desgravación de las contribuciones del empleado.
- b) La atribución de las contribuciones de las empresas a los beneficiarios del fondo.
- c) La abolición de la exención de las pensiones en el IR y la dístribución de éstas entre los beneficiarios del fondo en proporción a sus intereses.

Estos cambios crearían problemas de tal magnitud que exigirían que el sistema de tributación antiguo conviviese con el nuevo durante varios años.

- Los cambios exigidos para sujetar el impuesto a la indicación contra la inflación serían muy complicados, con elevados costes administrativos.
- Los cambios en el impuesto sobre sociedades también serían complejos.

~~C) La adopción de un sistema de imposición lineal sobre la renta que, estructurado en torno a tres elementos básicos: base imponible extensiva, tipo impositivo constante y mínimo exento adecuado, supondría una ganancia en eficiencia y simplicidad administrativa manteniendo un relativo nivel de progresividad.~~

Estas opciones de reforma admiten combinaciones múltiples. Respecto a los impuestos sobre el gasto, las variantes pueden ser numerosas, en función de la graduación de los cambios, del diseño de la nueva figura y de su relación con otros tributos complementarios; respecto a la extensión de los impuestos sobre la renta vigentes también se admiten versiones diferentes,

según sea la amplitud de la indicación, la intensidad de las reducciones recomendadas y la periodificación de las modificaciones estructurales que se diseñen. En cuanto a las fórmulas lineales, las posibilidades también son amplias, dependiendo de la función que se las asigne y de si se articulan con impuestos suplementarios en los niveles elevados de renta.

El objetivo de nuestro trabajo consiste en ordenar, analizar y valorar las propuestas modernas de reforma fiscal en función de esta triple alternativa genérica, sintetizando el estado actual de la investigación en el ámbito de los estudios de reforma fiscal de la imposición directa referida a los países desarrollados, por lo cual será referencia obligada el espacio económico formado por los países pertenecientes a la OCDE.

II. EL IMPUESTO SOBRE EL GASTO PERSONAL

1. INTRODUCCION

La idea de distribuir la carga tributaria según el gasto que cada persona realiza, posee una historia de más de tres siglos. No obstante, hasta la fecha reciente se ha desenvuelto a nivel puramente especulativo. La fecha clave en el desarrollo operativo de la imposición personal sobre el gasto (IPG) es doble: 1) en 1.937, Irving Fisher (Income in Theory and Income Taxation in Practice) fué el primero que señaló que no era necesario un registro completo del gasto personal para administrar el impuesto; que ese gasto personal se podría obtener por diferencia entre los ingresos y los ahorros realizados por un individuo, abriendo una nueva frontera al impuesto, y 2) en 1.955, Nicolás Kaldor (An Expenditure Tax) realiza el primer análisis sistemático de las posibles aplicaciones de un IPG. Por vez primera se estructura teóricamente el impuesto a través de la limitación de sus elementos tributarios fundamentales.

Como afirma el propio Kaldor, existen pocas ideas tan revolucionarias en sus implicaciones y que tengan tan respetable ancianidad. El concepto gasto como índice de capacidad de pago surge de las discusiones que se inician en el siglo XVII con Groccio, Locke, Hobbes en torno al principio del beneficio o capacidad de pago como forma de distribuir equitativamente los impuestos. Hobbes en el "Leviathan" llega a la conclusión de que, desde el punto de vista de la equidad, se deberá gravar a la persona en función de lo que gasta, no de lo que gana. Este razonamiento fué retomado en 1.861 por John Stuart Mill quien, ante el "Select Committee on In

come and Property Tax" reconoció que el único principio irrecusable y justo del impuesto sobre la renta consiste en exceptuar de gravamen todos los ahorros, dada la doble imposición que éstos sufrirían al incidir sobre la renta (Teorema de la doble imposición del ahorro). La primera argumentación económica de la propuesta filosófica de Hobbes va a mover a los economistas de la última parte del siglo XIX y primera parte del XX a tomar posición sobre el tema: Marshall, Pigou, Keynes, Einaudi, ... consideran que el impuesto tiene solidez y puede ser superior a cualquier impuesto, aunque de imposible implantación práctica. No obstante, hay que reconocer que estos estudios tendían hacia un puro academicismo, sin abordar la rica problemática que comporta la aplicación de un tributo de esta naturaleza. En este lapso de tiempo, en 1.921, el congresista norteamericano O.L. Mills presenta el primer proyecto de impuesto al gasto, que no fué aceptado.

2. PROPUESTAS DE REFORMA

Hasta I. Fisher, la idea no cobra un nuevo significado. En colaboración con H.W. Fisher publica en 1.942 su obra "Constructive Income Taxation: A proposal" que supone una reelaboración definitiva de las ideas ya expuestas en 1.937. Decía Fisher que la base de un IPG se podría obtener de forma indirecta: conocida la renta, bastaría con saber el importe de la inversión, de más fácil determinación que el volumen total de consumo, para llegar a determinar éste. Las ideas recogidas en esta obra y el apoyo doctrinal de economistas como Wallis y Friedman inspiraron la propuesta presentada en 1.942 por el Departamento del Tesoro USA al Congreso para el establecimiento de un IPG como medida antiinflacionista en época de guerra aunque, de nuevo, fué rechazada.

Sin embargo, el principal impulsor de esta figura, con el cual adquiere carta de naturaleza, es Nicolás Kaldor. En 1.955 publica "An Expenditure Tax" donde precisa de un modo bastante concreto la estructura que debe tener un IPG, tras examinar cuales serían los efectos del impuesto sobre los incentivos al ahorro, la inversión, el trabajo y la asunción de riesgos. Probablemente el fracaso de los dos intentos prácticos de implantación (India y Sri-Lanka) y las dificultades de gestión y administración hicieron que durante la década de los sesenta y primeros de los setenta, el tema gasto como base de la imposición directa quedase aparcado. Sin embargo, a partir de 1.973, comienzan a aparecer nuevos trabajos e investigaciones que se cuestionan la no conveniencia y la imposibilidad de administración de tal impuesto, a la luz de los nuevos condicionantes económicos, políticos y sociales desencadenados por la crisis económica que se inicia en 1.973.

A continuación haremos una breve semblanza de las aportaciones más significativas en el ámbito de la imposición personal sobre el gasto de los últimos doce años.

- En 1.974, W.D. Andrews propone como alternativa al convencional impuesto sobre la renta, la aplicación de lo que denominó "impuesto sobre la renta personal tipo consumo". Esta denominación se basaba en el hecho de que, para determinar la base del impuesto, se parte de la renta personal a la que se adiciona o minora el desahorro o ahorro neto, considerando exclusivamente flujos monetarios.
- En 1.976 se publicó la versión sueca del informe Lodin que pretende, en los términos de referencia expuestos en 1.972 por la Comisión del Go-

bierno sueco sobre imposición, investigar los requisitos previos para la adopción de un IPG, así como analizar y estudiar las posibles técnicas para su introducción y valorar las diversas consecuencias económicas que podrían derivarse de estos cambios fiscales. La conclusión más significativa es que no sería realista sustituir el actual impuesto sobre la renta (IR) por un IPG, abogando por un sistema mixto en el cual el IR se convertiría en proporcional y el IPG comenzaría a actuar a partir de niveles de consumo para los que, por motivos distributivos, se considere deseable intensificar la imposición.

- El 17 de Enero de 1.977 se presentan las conclusiones de un informe que D. Bradford dirigió para el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y solicitado por éste dada la creciente insatisfacción de los diferentes estamentos de la economía norteamericana sobre su sistema fiscal. Se trata de un interesante estudio de reforma fiscal en el que se ofrece una comparación a nivel teórico entre los dos instrumentos fiscales que de alguna manera están llamados a constituir el eje central de la futura imposición directa: el impuesto Extensivo sobre la Renta (IER) y su rival potencial, el impuesto sobre el gasto personal, denominado Impuesto sobre Flujos de Caja (IFC). Una conclusión interesante; el IFC diseñado en el informe, a la vez que no supone una desviación tan radical del actual IR proporcionaría, si su diseño se realiza de forma adecuada, importantes ventajas en términos de justicia, sencillez y eficiencia económica.

- En 1.978 se publica "The Structure and Reform of Direct Taxation" donde se recogen las conclusiones de un comité dirigido por el Profesor J.E. Meade y que, bajo encargo del Institute for Fiscal Studies británico, se encarga de comparar renta y gasto como magnitudes fundamentales de

un sistema fiscal contemporáneo. De este núcleo central parten los demás temas básicos: la imposición extensiva sobre la renta, las diferentes opciones de imposición al gasto, el gravamen de flujos de fondos de las sociedades, las posibilidades redistributivas de la Seguridad Social y de la tributación de la riqueza, los aspectos internacionales y la atención a los problemas administrativos. La idea que subyace en el informe es que en el periodo en que nos encontramos se hacen necesarias un conjunto de actuaciones tendentes a estimular el crecimiento económico, al cual debe coadyuvar todo sistema fiscal eficiente, pero sin olvidar el objetivo de una mayor justicia social y un reparto más equitativo de las cargas fiscales. La tesis central se fundamenta en que la tributación sobre el gasto hará más sencilla tal conciliación por cuanto es más eficiente, favorece la acumulación de capital, elimina distorsiones tributarias, sin olvidar los aspectos redistributivos mediante el juego de la progresividad, mecanismos de la Seguridad Social y reconsideración de la tributación sobre la riqueza. Una consecuencia del informe Meade es la aportación de J.A. Kay y M.A. King (1978) recogida en su obra "British Tax System". En un mundo sin incertidumbre, si toda la renta se consume durante el ciclo vital y no se grava el ahorro, ni las donaciones y legados, el valor actualizado de los gastos de consumo vital de dos personas con la misma renta vital actualizada es idéntica con independencia de cuando se consuman las rentas. De aquí su propuesta: la aplicación de un impuesto al gasto de ciclo vital. Sin embargo, las críticas han sido muy fuertes dado que la perspectiva de ciclo vital constituye una dudosa ventaja en un mundo con enormes incertidumbres políticas y económicas.

- En este proceso de desarrollo operativo del IPG era necesario confrontar dialécticamente a los defensores y detractores de tal figura en un intento de conseguir conclusiones significativas. Los días 19 y 20 de octubre

de 1.978 se desarrolló una conferencia de expertos patrocinada por el Fund for Public Policy Research y la Brookings Institution cuyas ponencias y discusiones se recogen en un libro editado por Pechman (1980), titulado "What should be taxed: income or expenditure". El profesor Minarik se encargó de sintetizar las conclusiones más significativas, entre las que podemos destacar que:

- . fué muy interesante la interacción entre economistas y juristas para apreciar los problemas de aplicación del IPG.
- . no hubo acuerdo en cuanto a los efectos sobre el ahorro personal derivados de la sustitución del IR por el IPG.
- . con el fin de evitar variaciones desordenadas en la acumulación de riqueza es necesaria alguna forma de imposición sobre sucesiones y donaciones o alguna forma de imposición periódica sobre el patrimonio.
- . se constató la dificultad práctica y administrativa a la hora de gravar ciertos activos (p. ej. la propiedad inmobiliaria).
- . se reconoció como problema especial el tratamiento fiscal de la transición de un IR a un IPG,

conclusiones éstas que, en sus líneas básicas, serían de nuevo defendidas por algunos de los participantes en la Conferencia celebrada el 23 de Octubre de 1.984, organizada por la Brookings Institution, y recogidas posteriormente en la obra editada por J.A. Pechman (1984).

- En Julio de 1.982 se publica el First Report of the Commission on Taxation: Direct Taxation en Irlanda. Este informe, que es tributario de las propuestas recogidas en el informe Meade, pretende redefinir los principios sobre los que se debe apoyar la imposición directa en Irlanda. Se trata de diseñar un sistema fiscal sencillo y equitativo. Para ello, los elementos claves son:

- . La aplicación de un IR extensivo con tipo impositivo único de, aproximadamente, el 25 por 100 sobre la renta personal y societaria, mientras que,
 - . la función redistributiva del sistema se lograría conjugando políticas de ingreso y gasto público: 1) mediante transferencias a los contribuyentes de rentas bajas, 2) la aplicación de un IPG para contribuyentes de renta elevada, con tipos de gravamen del 10 al 20 por 100 y 3) la elección de un adecuado nivel de crédito fiscal y la fijación de un tipo impositivo para los contribuyentes de renta media.
- Un hito relevante en este proceso histórico lo constituye el Informe del Tesoro USA (1.984). La aceptación política del descontento del contribuyente americano frente a reformas fiscales parciales que no habían evitado los problemas ya planteados en 1.977 en el Informe Bradford, provocó que el Presidente Reagan, en el discurso sobre el estado de la nación, en Enero de 1.984, encargase al Departamento del Tesoro una completa revisión del sistema fiscal federal así como la propuesta de un conjunto de reformas fundamentales del mismo. Este mandato se concretó en el informe titulado "Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth". En este estudio se consideraron cuatro opciones básicas: un impuesto lineal sobre la renta extensiva, un impuesto "graduado" sobre la renta extensiva, un impuesto progresivo sobre el consumo y un impuesto sobre volumen de ventas. La primera opción fué rápidamente descartada por los problemas redistributivos que planteaba. La imposición sobre ventas fué también rechazada porque sólo estaría justificada su aplicación si políticamente tuviese sentido obtener una recaudación adicional. Restaban pues, las dos alternativas que hoy en día se presentan para el diseño de un sistema fiscal moderno. Las restricciones temporales y de personal cualificado hicieron imposible el estudio paralelo de las implicaciones económicas y fisca

les de cada figura optando, por razones de experiencia en el funcionamiento e incertidumbre administrativa de la alternativa, por un impuesto graduado sobre la renta extensiva. No obstante, el capítulo noveno de este informe recoge una síntesis sencilla y práctica de las ventajas e inconvenientes de aplicar un IPG en el sistema federal americano, dejando abierta su posible consideración futura.

- Aaron y Galper (1.984) (1.985) proponen el establecimiento de un impuesto sobre la renta de flujos de caja que se aplicaría sobre el consumo total y las herencias y donaciones realizadas. La implantación de este impuesto debería realizarse a través de un proceso de aproximación sucesiva desde los actuales impuestos sobre la renta personal y de sociedades.
- Por último, haremos referencia a un informe preparado por la American Council for Capital Formation (ACCF) (1.985) que analiza los proyectos de reforma fiscal pendientes de discutir o discutidos en el Congreso estadounidense. Este informe compara seis posibles fórmulas de reestructuración del sistema fiscal. Cuatro de éstas se pueden catalogar como propuestas del impuesto sobre la renta y dos se refieren al impuesto sobre el gasto. Cada una de ellas describe las principales características y los tipos impositivos que afectan tanto a los individuos como a las sociedades, y los efectos sobre la recaudación de las mismas. Lógicamente nos centraremos en los dos propuestas que hacen referencia al impuesto progresivo sobre el gasto. Estas son:

- a) La propuesta del congresista Heftel de "Progressive Consumption Tax" (HR 5841), consistente en la sustitución del actual impuesto sobre la renta por un impuesto sobre la renta consumida, también denominado "Impuesto sobre el Gasto de Flujos de Caja". Esta figura elimina

o modifica alguna de las disposiciones especiales de la actual legislación USA (p. ej., créditos fiscales, deducciones, exenciones y similares), tanto para los contribuyentes individuales como para las sociedades. La base imponible se calcula a partir de todos los ingresos monetarios (flujos de caja), incluyendo los créditos recibidos y descontando cualquier ahorro o inversión verificable y la devolución de créditos. Este impuesto no exige indicación de la base imponible y tendría una estructura impositiva progresiva con tipos de gravamen que se graduarían desde el 10 al 50 por 100. Asimismo, se sustituye el actual impuesto de sociedades por un impuesto del 30 por 100 sobre los dividendos abonados a los accionistas.

- b) La propuesta del Senador De Concini, denominada "Flat Rate Tax Act" (S. 557), consistente en la sustitución del actual sistema de imposición sobre la renta por un impuesto sobre el gasto pero, en este caso, no progresivo. Esta reforma es casi idéntica al modelo de reforma fiscal propuesto por los profesores R.E. Hall y A. Rabushka (1983). Este sistema elimina o modifica gran número de las disposiciones fiscales de la legislación USA (p. ej., créditos fiscales, deducciones, exenciones, etc.), tanto para contribuyentes individuales como para sociedades. Y, si bien, no permite la deducción del nuevo ahorro, no obstante, tampoco se grava el ahorro y los rendimientos derivados de la inversión cuando se reintegran o se consumen. En este sistema, se elimina el impuesto sobre el consumo procedente de ahorros ya que éste ha sido pagado en el momento en que la renta se genera o devenga. Asimismo, integra los impuestos sobre la renta de personas físicas y de sociedades; de esta manera, toda la renta recibida por los individuos procedente de las empresas sería gravada o quedaría exenta en el IR individual. Este plan gravaría tanto los rendimientos personales como los societarios a un tipo fijo del 19 por 100, con una exención personal que sería indicida por la inflación.

A tenor de lo expuesto hasta aquí, puede afirmarse que a pesar de la escasa aplicación práctica del IPG, su estudio está plenamente justificado debido a que posee un futuro cada vez menos discutido y remoto por la generalización, en la última década, de estudios e informes que tratan de solucionar los problemas técnicos y administrativos de su implantación, dotando de credibilidad práctica a una figura tributaria que hasta hace poco se contemplaba como una meta utópica.

3. CARACTERISTICAS DEL IPG Y CONDICIONES DE SU FUNCIONAMIENTO OPERATIVO

En este apartado se tratan de explicar las características del IPG y las condiciones de su funcionamiento.

3.1. Concepto e identidad fundamental

El IPG se articula como un impuesto directo, general, personal y progresivo que grava la corriente monetaria de bienes y servicios consumidos en un ejercicio fiscal, y que puede configurarse como complementario o sustitutivo del IR.

El cálculo de la base imponible se apoya en la siguiente identidad:

$$C_i = E_i + r \cdot \bar{W}_i - \Delta W_i, \text{ donde } C_i = \text{consumo en periodo } i$$

E_i = ingresos no patrimoniales (sueldos, transferencias, ...)

r = tipo de interés del patrimonio en i

\bar{W}_i = valor promedio capital acumulado en i

ΔW_i = variación en el neto patrimonial en el periodo i : $\Delta W_i = W_i - W_{i-1}$

Desde un punto de vista teórico, el cálculo del gasto se puede realizar a partir del consumo directamente o, a partir de la renta. En el primer caso, sería necesaria una declaración del contribuyente sobre la totalidad de los bienes y servicios consumidos por el mismo y otros miembros de la unidad contribuyente, lo que le dotaría de unas dificultades prácticas insalvables. Por ello, a partir de Irving Fisher (1.937), el enfoque "renta" ha sido el que ha dominado en la moderna literatura sobre el tema.

3.2. Base imponible: cálculo y declaración

Desde un enfoque "renta", el diseño de un IPG se realizaría del siguiente modo:

A. Ingresos susceptibles de imposición:

1. Ingresos de caja

- renta corriente.
- ingresos procedentes de la enajenación de bienes de equipo
- legados, donaciones y herencias.
- préstamos recibidos.
- premios de lotería y similares.

2. Ahorro negativo

- reducción de depósitos bancarios.
- venta de títulos-valores, etc.

B. Deducciones: Gastos que no son consumo:

1. Gastos necesarios para la obtención de rendimientos.

2. Inversiones en actividades generadoras de renta.

3. Nuevo ahorro:

- Incremento de depósitos bancarios.
- Incremento de títulos valores.

- Devolución de préstamos.
- Donaciones y herencias efectuadas, etc.

C. Base imponible: $A - B$. Esta cuantía neta constituiría el gasto personal del contribuyente, en suma, el nivel de vida del mismo.

Este diseño se explica en términos de "flujos de caja", por ello:

- a) todo ingreso de caja recibido por el sujeto, tanto si procede de terceros como si es resultado de la conversión de otros activos, conlleva la posibilidad de imposición,
- b) la parte de los ingresos disponibles que son gravados en el periodo depende del uso que se haga de ellos,
- c) los distintos gastos que no se cataloguen como consumo están exentos de imposición,
- d) los cambios en la riqueza neta del contribuyente debido a cambios en el valor de los activos, no afecta al cálculo de la base imponible. El capital o riqueza se incluye en la base sólo cuando se realiza, a los precios de mercado, en el momento de realización.

La consecuencia más importante de este sistema de determinación de bases imponibles es que, por su naturaleza, evita los problemas de valoración patrimonial derivados de la inflación, los problemas de valoración de las ganancias de capital y, los de valoración de la depreciación económica de los bienes de inversión. No obstante, hay un conjunto de partidas que afectan especialmente a la determinación de la base imponible, planteando importantes problemas. Destacamos:

A.- El tratamiento fiscal de los bienes de consumo duradero y, especialmente, la vivienda utilizada por el propietario. Este problema es sustancial por cuanto se puede estimar que la proporción de ahorro privado

destinado a la adquisición de vivienda se situa en el ámbito de la OCDE en torno al 50-60 % del total. Existe cierto consenso en considerar los bienes de consumo duradero (no viviendas) como gastos de consumo, sin perjuicio de la práctica de algún sistema de periodificación. Con relación a la vivienda este consenso no existe: el informe Lodin (1.976) recomienda que el coste de adquisición sea deducible, se impute una renta anual en concepto de servicios prestados y los pagos por intereses y amortización derivados de los préstamos hipotecarios sean plenamente deducibles; la Comisión Meade, después de valorar diversas posibilidades, opta por una solución muy similar a la anterior; por contra, el informe del Tesoro USA (1.977), asumiendo la situación fiscal de la vivienda en los Estados Unidos, recomienda el gravamen íntegro del coste de adquisición, no imputando renta alguna por los servicios prestados. Aaron y Galper (1.985) no admiten la deducción por inversión y tanto el crédito hipotecario recibido como su devolución no tendrían efectos fiscales.

B.- El tratamiento fiscal de las donaciones y herencias. De nuevo, no existe unanimidad en cuanto a estas operaciones. El profesor Kaldor consideraba que estaría justificada la exención de todas las transmisiones unilaterales en el donante, que serían gravadas en manos del donatario. De esta opinión es el informe del Tesoro USA (1.977) que propone que las donaciones y herencias recibidas se incluyan en la base, mientras que se excluyen de la del donante. En este caso, deben tomarse precauciones para asegurar que el donante no elude el impuesto a través de donaciones reales hacia contribuyentes de bajo nivel de gasto o a través de donaciones ficticias. Asimismo, se ha sugerido que la existencia de un IPG podría permitir una reducción de los impuestos sucesorios sobre ciertas inversiones, en especial, en la agricultura y en negocios familiares, lo cual no es despreciable dados los problemas que éstos enfrentan cuando el titular de un negocio fallece.

C.- El tratamiento fiscal del propio impuesto. El IPG a pagar puede o no ser incluido en la base imponible como gasto gravable. Hay razones a favor y en contra de incluir en la base el propio impuesto a pagar. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, parecen de mayor peso las razones a favor de la no deducción del propio impuesto para determinar el consumo gravable, en línea con el informe irlandés (1.982): 1) la no exclusión del IPG pagado reduciría los tipos nominales del impuesto necesarios para alcanzar un grado lógico de progresividad, 2) reduciría la complejidad del sistema tanto para la administración como para el contribuyente, 3) sería consistente con el tratamiento dado a otros impuestos. (p. ej. el IER).

D.- El tratamiento fiscal de los gastos no gravables. La naturaleza personal del tributo exige la implantación de un mínimo exento de gasto. Asimismo, se han de considerar determinadas circunstancias personales al objeto de eximir ciertos gastos personales y familiares. Cada legislación positiva debería enumerar aquellos conceptos de gasto que entrarían en esta categoría. Sin pretender ser exhaustivos podrían considerarse como tales:

- . Gastos de asistencia médica y los ocasionados por nacimiento o defunción.
- . Gastos en instituciones benéficas, con limitaciones.
- . Gastos en concepto de pensiones alimenticias en caso de separación judicial o divorcio.
- . Gastos para sostenimiento de ascendientes o familiares incapacitados, con limitaciones.
- . Gastos por seguros de enfermedad, vida, ...

3.3. Recaudación

Estimar la incidencia recaudatoria de la posible sustitución de un IR por un IPG es de la máxima importancia. Sólo dos informes han calculado este efecto. El informe del Tesoro USA (1.977) llega a la conclusión que la base del IPG (variante impuesto de flujos de caja) es un 23 % superior a la del IR federal con datos de la realidad norteamericana en 1.976, aunque la comparación no es homogénea al utilizar una base teórica (IPG) con una base real (IR) sujeta a erosión fiscal. En Suecia, una Comisión Gubernamental realizó cálculos similares; también en este caso, la base del IPG superaba a la del IR: en un 6,4 % para 1.969 (ejercicio con alto nivel de ahorro privado) y en un 3,9 % en 1.974 (bajo nivel de ahorro privado). En cualquier caso, existen muy pocas simulaciones en cuanto al efecto recaudatorio y las conclusiones de un país no son extrapolables a otro debido al diferente comportamiento de los agregados macroeconómicos, la diferente estructura del IR y la actitud de los diferentes grupos de interés en cuanto a la implementación de una reforma de esta naturaleza.

3.4. Tributación complementaria sobre el capital: alternativas

El modo de determinar la base imponible en un tributo sobre el gasto personal pone de manifiesto algunos problemas redistributivos de cierta gravedad. La exención del ahorro que conlleva la imposición sobre el gasto provoca un incremento en la acumulación de capital, con lo cual se pueden incrementar las desigualdades de riqueza, teniendo en cuenta que la propensión al ahorro es superior para aquellos grupos con renta y patrimonio elevados. Para mantener ciertos efectos redistributivos será necesario una tributación sobre el capital. Además del objetivo ya comentado, la implantación de la imposición sobre el capital debería realizarse

bajo las siguientes consideraciones:

- 1) El patrimonio produce beneficios a sus propietarios como son la independencia, seguridad e influencia, que difícilmente desaparecen con el tiempo.
- 2) Deberá provocar una distribución más equitativa del patrimonio provocando, sobre todo, un incentivo a que los propietarios distribuyan sus fortunas por donación o legado hacia personas menos ricas.
- 3) Mantener la distinción entre patrimonio heredado y ahorrado, considerando que el patrimonio heredado debe sufrir una mayor imposición tanto por razones de equidad como de incentivación económica.

Los diversos informes y trabajos relativos a la aplicación del IPG, se decantan en función de dos alternativas de integración de las donaciones, herencias o legados en el sistema IPG:

- a) gravar las transmisiones como parte de la renta del receptor o gastos del donante en la base del IPG, aunque sin olvidar ciertos mecanismos de promediación para suavizar cuotas excesivamente altas.
- b) exclusión de la base imponible del IPG y sujeción a un régimen independiente de imposición sobre el capital, que podría circunscribirse a la aplicación de un impuesto sobre transmisiones de capital y/o un impuesto periódico sobre el patrimonio neto.

El informe Lodin (1.976) considera al IPN como instrumento básico de control de la declaración de un IPG. Dado que las deducciones por ahorro son permitidas en un impuesto sobre el gasto y todos los activos se consideran consumidos si no se demuestra documentalmente que han sido ahorrados, la introducción del IPG obliga a los contribuyentes a realizar

una correcta declaración de su patrimonio neto. Por lo tanto, el IPN constituye un buen complemento del IPG apoyándose mutuamente.

Sin embargo, sin desechar la aplicación de algún sistema de IPN, la tendencia general consiste en potenciar la imposición sobre transmisiones de capital. En este sentido, el Informe Meade (1.978) señala como fórmula más conveniente cierto tipo de imposición sobre las adquisiciones lucrativas y acumuladas de riqueza (Accession Tax) que recaería sobre el receptor. Este impuesto aplica una estructura tarifaria progresiva que depende, no de las circunstancias del donante ni del grado de parentesco entre donante y donatario, sino del valor acumulado de donaciones o herencias que hayan recibido, hasta la fecha, de cualquier número de donantes. Ello permitiría incentivar una mayor distribución del patrimonio que cualquier otra fórmula de imposición sobre transmisión de capital por cuanto la transmisión intergeneracional constituye la principal explicación de las concentraciones de patrimonio, aparte de consideraciones ético-sociales que dictan que la riqueza adquirida sin esfuerzo debe soportar mayor presión fiscal que la acumulada por el propio esfuerzo. Esta fórmula impositiva tendría las siguientes ventajas:

- a) Reduce la evasión fiscal evitando que se dividan las donaciones a favor del mismo donatario durante la vida del donante, por cuanto todo donatario sería gravado por el total de adquisiciones.
- b) Gradua la progresividad en función del total acumulado de adquisiciones patrimoniales durante la vida del donatario.
- c) La acumulación se aplica a las adquisiciones patrimoniales de diferentes procedencias en un momento dado o en momentos distintos.
- d) El impuesto sobre adquisiciones es más eficaz para reducir desigualdades puesto que grava progresivamente a éstas y procura, desde el punto de vista tributario, una distribución más equitativa del patrimonio.

Los inconvenientes, como afirma el Profesor Fuentes Quintana (1986) residen en el coste de su funcionamiento:

- a) Tanto los costes en Administración tributaria como los de cumplimiento para el contribuyente son más elevados.
- b) Las transmisiones del patrimonio son, en gran parte, aleatorias dependiendo de las circunstancias personales y vitales del heredero y legatario, lo que puede dar lugar a transmisiones frecuentes por diferencias de edades entre transmisor y beneficiario, lo cual llevaría a un mayor gravamen, por parte de la Hacienda, a determinados patrimonios. Asimismo, el impacto de la imposición sobre las adquisiciones lucrativas debe ser más fuerte para quienes disfruten durante muchos años el patrimonio recibido gratuitamente, que para quienes lo disfruten poco tiempo. La prima fiscal se dirige en este caso a las adquisiciones lucrativas que vuelvan a ser transmitidas prontamente.

De nuevo, el informe Meade diseña diversas fórmulas de imposición sobre las transmisiones lucrativas que tienen en cuenta esencialmente el patrimonio que el donatario ha adquirido por este conducto y el lapso de tiempo en que lo haya disfrutado. La fórmula de pago anticipado de un impuesto anual sobre el patrimonio, denominado impuesto sobre adquisiciones lucrativas acumuladas de riqueza combinado con un gravamen anual y progresivo sobre el patrimonio (IALAR-APP) conforma un impuesto progresivo sobre el patrimonio heredado que favorece que las personas que hayan heredado mucho transmitan el patrimonio rápidamente a personas que hayan heredado poco. Este sistema tiene algunos problemas administrativos y existen dificultades para evitar su aplicación a las transmisiones lucrativas entre marido y mujer. Para obviar los problemas administrativos, se propone una fórmula no progresiva del IALAR-APP que denomina IALAR forma de imposición lineal sobre el patrimonio (ALP). Para no perder la ventaja de la

progresividad, el IALAR-ALP se podría aplicar en conexión con un impuesto anual progresivo sobre el patrimonio. Por último, puede construirse un IALAR que afecte progresivamente al total acumulado recibido por el beneficiario pero que, también tenga en cuenta la diferencia de edad entre éste y el transmitente (IALAR-APDE). Este sistema presenta algunas ventajas, pero está mucho menos relacionado con el periodo durante el cual cualquier receptor específico disfruta de su herencia, y en algunos casos podrá estar abierto a una seria elusión mediante la donación indirecta por medio de terceros.

Aaron y Galper (1.985) se inclinan por una imposición sobre donaciones y legados, con una exención durante la vida del contribuyente de 100.000 \$. Este sistema permitiría a los contribuyentes ahorrar para su jubilación con exención de impuestos y al mismo tiempo, impedir la excesiva concentración de la riqueza que podría producirse por la acumulación y posterior transmisión en forma de donaciones y legados.

3.5. Cuestiones internacionales y transición hacia un IPG

No habría que desdeñar los problemas de relaciones internacionales que se producirían al intentar integrar a nivel internacional países con un sistema fiscal basado en el IR y países que aplicasen un IPG. Un giro desde un sistema de IR a un IPG supone la modificación de las relaciones internacionales incrementando las posibilidades de utilizar las transacciones reales y financieras de carácter internacional para eludir la imposición, así como incentivos adicionales para emigrar o inmigrar. Las propuestas formuladas en relación a este problema se resumen en las siguientes notas:

. El IPG se aplicaría solo a los residentes del país sobre una base que

incluiría el consumo mundial.

- . Se podría permitir una desgravación por los impuestos sobre la renta pagados en el exterior, aunque sería muy complicado articular una fórmula de crédito fiscal operativa y sencilla.
- . Para no residentes, la base imponible continuaría siendo la renta procedente de las fuentes del país IPG.
- . El impuesto sobre sociedades sería eliminado tanto para sociedades nacionales como para extranjeras. Con el fin de gravar los beneficios de los inversores no residentes, se perfeccionaría un "sistema de retenciones en la fuente" sobre dividendos e intereses, aunque sería más difícil gravar los beneficios no distribuidos por las sociedades del país IPG.
- . La existencia de deducciones por inversiones en el extranjero no controlables por el país IPG permitiría a los contribuyentes aplicar los rendimientos y la devolución de las inversiones sin ninguna tributación. En consecuencia, sería necesario controlar los flujos financieros internos y exteriores o, alternativamente, no permitir las deducciones por inversiones en países con los cuales no exista acuerdo de intercambio de información fiscal.
- . En la emigración, un impuesto sobre el capital exportado y una definición amplia del criterio de residencia podrían moderar la tendencia a emigrar, aunque a costa de un incremento de la complejidad del tributo.
- . En la inmigración, también habría que declarar los activos importados con objeto de evitar la elusión del impuesto por conversión de activos exentos en recursos financieros susceptibles de ser consumidos libre de impuestos.
- . La exención de las inversiones realizadas en el país IPG incrementaría el atractivo a invertir en dicho país, originando un flujo financiero internacional favorable que podría ser cuestionado por otros países, lo que originaría una revisión de los tratados de doble imposición internacional signados por el país que aplica el IPG.

Otro bloque de problemas se circunscribe a la etapa de transición del IR al IPG en un contexto fiscal nacional. Entre otros efectos de la transición, desde el punto de vista de la eficiencia se podrían provocar fuertes distorsiones en los mercados de capitales en función del tratamiento dado a determinados activos; desde el punto de vista de la equidad los contribuyentes que han ahorrado en el pasado, cuando se aplicaba el IR, para financiar su consumo cuando se retirasen de la actividad laboral, pueden sufrir una doble imposición discriminatoria si se implanta el IPG en el momento en que llevan a cabo un desahorro importante. Así pues, es preciso diseñar un conjunto coherente sistemático y operativo de medidas que eviten las ganancias o pérdidas fiscales extraordinarias derivadas del proceso de transición.

Existen tres soluciones genuinas para evitar los problemas redistributivos no deseados por la transición:

- . Gravar en su totalidad el consumo financiado con la riqueza acumulada antes de la entrada en vigor del IPG.
- . Dejar exento el consumo financiado con la riqueza acumulada.
- . Exención parcial del consumo financiado con la riqueza acumulada antes de la entrada en vigor del IPG.

4. EFECTOS ECONOMICOS Y DE INCENTIVACION DE UN IPG

Gran parte de los argumentos utilizados en defensa del IPG se apoyan, tanto en los aspectos de equidad y eficiencia, y ello, sin olvidar las razones administrativas.

4.1. Argumentos de equidad

La mayor parte de los defensores del IPG confirman que el gasto su pone una mejor medida de la capacidad de pago que la renta. El primer argumento a favor del IPG se basa en el hecho de que la renta anual, sujeta a importantes fluctuaciones, es un indicador menos satisfactorio de la capacidad de pago que la renta permanente, y que el consumo es una mejor aproximación a la renta permanente que la renta anual.

El argumento que favorece el gasto en base a criterios de equidad se reduce al principio de que la tributación no debe depender de cómo y cuando una persona dispone de su fortuna o recursos durante su vida. La capacidad de pago debe medirse en términos de la renta del ciclo vital. En consecuencia, en un mundo de total seguridad y en ausencia de herencias y legados, un IPG es mucho más equitativo que un IR ya que una persona que ahorre mucho y consuma en las últimas etapas de su vida pagará, en valores actualizados, el mismo impuesto que una persona que toma prestado para consumir en sus años de juventud y pasa la mayor parte de su vida pagando la deuda y ello porque en un mundo así, el valor actualizado del flujo de rentas salariales a lo largo de la vida de un contribuyente es igual al valor actualizado de su gasto en consumo durante su vida.

En conclusión, la renta de ciclo vital puede ser cuantificada, en valores presentes, desde una doble perspectiva: como suma de las donaciones y herencias recibidas más las rentas salariales o, como la suma del consumo más las donaciones y herencias realizadas. Con este fundamento, la base imponible del IPG es la más adecuada ya que mide exactamente la renta vital, pero sólo si las donaciones y legados se incluyen en la base del donante y/o del donatario.

En cuanto a los argumentos contrarios a la equidad derivados de un sistema fiscal de base gasto, se pueden rebatir fácilmente:

- 1.- Capacidad del adinerado para eludir el IPG al evitar el consumo. Si el patrimonio del mismo se grava como consumo en el momento de su fallecimiento, éste pagará, en valores actuales, el mismo impuesto que la persona que consume toda su renta salarial al recibirla.
- 2.- El impuesto sobre el gasto incrementará la carga tributaria de los jovenes y de los jubilados. Esto es cierto, en el caso de los jóvenes, si tomaran a préstamo grandes cantidades de recursos para adquirir cantidades desmesuradas de bienes de consumo duradero, pero, aún así, este efecto se podría evitar mediante fórmulas de promediación. En el caso de jubilados que consumen su ahorro durante su periodo de jubilación pagarán impuestos más elevados que con un IR pero esta carga impositiva estaría compensada por los bajos impuestos pagados durante su vida activa cuando acumulaban capital o beneficios de la pensión.

Aceptado que la base apropiada de tributación familiar es el gasto, un tema que no se puede olvidar es el del impuesto sobre las herencias y donaciones. El problema básico es que, desde el punto de vista de la equidad, las grandes concentraciones de riqueza transmitidas de generación en generación violan el supuesto básico del modelo de ciclo vital. Para resolverlo, se proponen dos soluciones prácticas que entroncan con la necesidad de mantener ciertos efectos redistributivos para lo cual se exige una tributación complementaria sobre el capital:

- Gravar la herencia con un impuesto especial sobre herencias o adquisiciones lucrativas.
- Gravar las pequeñas herencias como consumo y exigir un impuesto suplementario sobre la riqueza para las grandes acumulaciones.

Las complicaciones derivadas de enmendar el modelo de ciclo simple de vida no constituyen un argumento a favor del IR, sino un argumento contra un sistema puro de imposición sobre el gasto.

El impuesto sobre la renta se ha alejado paulatinamente de una concepción integral de renta, definida como consumo más ahorro, originando desigualdades en el tratamiento de los diferentes componentes de ésta, in justificables desde el punto de vista de la equidad (no gravamen de ciertos ahorros, trato de favor a las ganancias de capital, etc.). Se ha afirmado que la comparación del IPG con un impuesto sobre la renta erosionado no es justo debido a las definiciones prácticas que ha ido acumulando a lo largo de su vida, de las cuales no estaría exento el IPG cuando se aplicase en la realidad. Aceptando esta precisión, el término de comparación se realizaría a nivel de fórmulas teóricas de imposición sobre la renta y el gasto, esto es, un Impuesto extensivo sobre la renta en relación a un impuesto extensivo sobre el gasto. Pues bien, no hay duda de que las dificultades operativas y prácticas de aplicar un impuesto extensivo sobre la renta serían significativamente más elevadas que las de aplicar un IPG del tipo propuesto (inflación, ganancias de capital, rentas fluctuantes...).

4.2. Argumentos de eficiencia de un IPG

Algunos argumentos acerca de la superioridad del IPG sobre el IR se basan en que éste distorsiona tanto la elección entre ocio y trabajo como la de consumo-ahorro, mientras que el IPG distorsiona sólo la elección primera, pero no afecta la elección entre consumo y ahorro. Un contribuyente puede consumir su renta o ahorrarla con el fin de consumir en ejercicios sucesivos. El coste del consumo futuro está inversamente relacionado con la tasa de rendimiento neto de sus ahorros; una mayor tasa

de rendimiento supone un menor coste, ya que se podrá incrementar el volumen de consumo futuro sobre un volumen de ahorro dado. El IPG no modifica el valor actualizado del consumo futuro ya que no modifica la tasa de rendimiento del ahorro. Al contrario, el IR, al gravar los rendimientos del ahorro, eleva el coste del consumo futuro, distorsionando la elección entre consumo presente y ahorro para consumo futuro. En este sentido, el IPG no discrimina contra el ahorro.

Aunque sólo el IR discrimina en contra del ahorro, ambos sistemas producen distorsiones en cuanto a las decisiones individuales entre trabajo y ocio. Con respecto a los efectos distorsivos del IPG en relación a este tipo de elección, no hay unanimidad. Los detractores del impuesto consideran que al ser los tipos marginales de un IPG superiores a los de un IR dado el recorte de la base imponible de aquel, las distorsiones generadas por un IPG en cuanto a la elección trabajo-ocio serán mayores que con un IR de base extensiva. Los defensores del IPG consideran que el criterio de gasto puede tener, en relación con el IR, menores efectos adversos sobre los incentivos al trabajo ya que puede eludirse la imposición, al menos temporalmente, dedicando los ingresos obtenidos al ahorro. En todo caso, la aceptación de este argumento vendrá condicionada por el deseo relativo de los individuos por ahorrar o consumir; si desean el ingreso marginal para gastarlo en bienes sujetos a una base gasto, el impuesto sobre el gasto puede tener el mismo efecto sobre los incentivos al trabajo, por unidad adicional, que un impuesto sobre la renta, o incluso mayor.

Efecto sobre el ahorro: El efecto sobre el ahorro derivado de la aplicación de un IPG es muy controvertido por los modernos estudios de la Hacienda Pública. Como ya se ha señalado, con un IPG, el ahorro debería verse incentivado ya que desaparecerían las discriminaciones en contra del ahorro propias del IR. Sin embargo, dado que la tasa de rentabilidad

neta de los ahorros sería mayor, el esquema individual de consumo futuro de un contribuyente podría ser alcanzado con un menor nivel de ahorro presente; ello puede reducir la necesidad de ahorrar. El efecto neto de la imposición sobre el ahorro es un tema a debate. Gran parte de los economistas consideran que un IPG conllevará un mayor nivel de ahorro, y, por ende, otro bloque de hacendistas consideran que las modificaciones en el ahorro no serán significativas. Como afirma McLure (1.980), este tipo de estimaciones esta "invadido" de dificultades, siendo poco prudente hacer afirmaciones en cualquier sentido con rotundidad.

Conviene considerar un efecto adicional de incentivación del ahorro curioso debido a la progresividad del impuesto. Si el tipo marginal del impuesto en el ejercicio del desahorro fuese mayor que el tipo impositivo aplicado en el momento de la deducción, el tipo impositivo efectivo sobre la rentabilidad del ahorro sería negativo (no solo la Administración dejaría de recaudar impuestos sobre el ahorro, sino que estaría subvencionando a los ahorradores). Evidentemente, ello supondría una reducción en el volumen total de recaudación y exigiría unos tipos impositivos marginales superiores sobre la base imponible.

En cuanto a la incentivación al ahorro, existe una opinión que considera que el argumento de la eficiencia del IPG se desvanece si la elasticidad del ahorro respecto del tipo de interés es nula o muy pequeña.

¿Qué dicen los últimos estudios sobre la eficiencia de la imposición sobre el gasto en relación a las elecciones consumo-ahorro, trabajo-oocio y comportamiento agregado del ahorro?

En cuanto a la elección consumo-ahorro, Martin Feldstein (1.978) rechaza la correlación ahorro-tipo de interés. Su hipótesis de partida

consiste en considerar que el consumo futuro basado en el ahorro es un múltiplo del precio (tipo de interés) del dinero por una cantidad (consumo actual). Para Feldstein, que el ahorro no responda a un cambio del tipo de interés es posible ya que la pauta de consumo preferida por el consumidor ahorrador ha podido ser gravemente distorsionada. En consecuencia, el coste de las distorsiones provocadas por los cambios en el tipo de interés neto de impuestos inducidos por el IR pueden ser importantes, aún cuando la elasticidad del ahorro respecto al tipo de interés sea pequeña. No hay duda que la magnitud del exceso de gravamen de un IR por intereses será mayor cuanto mayor sea la elasticidad del ahorro respecto del tipo de interés. El propio Feldstein estimó el coste diferencial de bienestar para un sistema impositivo de igual rendimiento que dejara exentas las rentas de capital en el caso especial de que se supusieran iguales a cero las elasticidades no compensadas de las ofertas de ahorro y trabajo, obteniendo como resultado que el coste diferencial equivaldría aproximadamente al 2 % de los salarios netos tras impuestos.

En cuanto a la elección trabajo-ocio, en relación a los efectos de eficiencia de los impuestos directos e indirectos, Meade consideró que debería aplicarse un impuesto uniforme en el caso de tres bienes (ocio, consumo presente y consumo futuro) si no hay sustituibilidad (compensada) entre ocio y el primero o segundo periodo de consumo o si la sustituibilidad entre cada bien y el ocio es idéntica. En ningún caso hay ganancias de eficiencia por cambiar la tributación uniforme sobre el consumo por una imposición diferenciada en la que el consumo futuro es gravado a un tipo superior. En este caso, la distorsión de los incentivos (la demanda de ocio) será igual al gravar uno u otro bien. Atkinson y Stiglitz (1.976) han demostrado que, en el caso en que la función de utilidad es difícilmente separable entre ocio y otros bienes

de consumo, todos los bienes deben ser gravados al mismo tipo, esto es, el consumo futuro no debe gravarse con un tipo superior al presente.

En suma, a nivel genérico, el papel de un impuesto óptimo sobre las rentas del capital es el de servir como instrumento para reducir el exceso de gravamen creado por el impuesto sobre la renta del trabajo. Estos resultados teóricos tienden a reforzar la necesidad de un sistema fiscal de base gasto.

Atkinson y Sandmo (1.977) han demostrado que mientras el impuesto óptimo sobre la renta de capital puede muy bien estar por debajo del que grava los salarios, la magnitud del impuesto óptimo será bastante sensible a las estimaciones de la oferta de trabajo. Así, como en todos los problemas de second best, la decisión sobre la relación entre la imposición de la renta de capital y la del trabajo es una cuestión empírica que depende de las elasticidades de oferta de trabajo y, sobre todo, del ahorro.

Elasticidad del ahorro respecto del tipo de interés.

El problema de la relación entre imposición de la renta de capital y la del trabajo es que no existe relativa unanimidad en las estimaciones de la elasticidad del ahorro respecto al tipo de interés. Boskin estimó la elasticidad del ahorro personal respecto al tipo de interés en + 0'4, lo que supone el doble de la estimada por Wright en 1.969, siendo los únicos que establecen efectos significativos de los tipos de interés sobre el ahorro. Por su parte, Hymans y Howrey negaron la consistencia del trabajo de Boskin y, utilizando una definición alternativa de ahorro, no encontraron efectos significativos del tipo de interés, corolario refrendado por el trabajo más reciente de Ballard y Shoven (1.983). Nos decanta-

mos por esta segunda opinión por cuanto los avances teóricos en los modelos multiperiódicos del ciclo vital señalan que los efectos de riqueza, indirectos de los efectos del tipo de interés sobre los ahorros, son mucho más importantes que los efectos sustitución del tipo de interés, como veremos a continuación.

Efecto riqueza

A partir del modelo de ciclo vital desarrollado por Modigliani, Brumberg y Ando, el profesor James Tobin (1.967) amplió el modelo incluyendo los efectos de los tipos de interés positivos y varios aspectos demográficos. El modelo Tobin fué utilizado por Robert Hall para estimar y comparar los efectos de bienestar de un impuesto sobre la renta del 25 % con un impuesto sobre el consumo del 33 %. Asimismo, en 1.978, Summers utilizó el modelo de ciclo vital para establecer comparaciones entre impuestos sobre el capital e impuestos sobre consumo y sobre salarios.

A la luz de ambos trabajos, se destacan un conjunto de conclusiones:

- 1.- La elasticidad del ahorro respecto del tipo de interés es varias veces superior a la estimada para modelos de dos periodos, lo cual es obvio dada la característica especial de la función logarítmica de que el consumo del primer periodo es independiente del tipo de interés y depende de la riqueza que es el valor actual de la renta salarial. La restricción del plan de consumo vendrá expresada por la siguiente igualdad:

$$C_t + \sum_{i=1}^n \frac{C_{t+i}}{(1+r)^i} = V_t, \text{ donde}$$

V_t = valor actual de la riqueza neta del sujeto.

C_t = consumo del periodo.

r = tipo de descuento de las corrientes futuras (tipo de interés).

La diferencia principal entre un modelo de dos periodos y otro de varios periodos es que, en el último caso, un incremento de los tipos de interés con una renta salarial esperada constante reduce el valor de la riqueza, reduce el consumo e incrementa los ahorros en los años iniciales ya que,

$$V_t = Y_t + \sum_{i=1}^n \frac{y_{t+i}^e}{(1+r)^i}, \text{ donde}$$

Y_t = renta salarial disponible en el periodo actual.

y_{t+i}^e = renta salarial disponible esperada por el sujeto.

Este efecto de riqueza no se produce en el caso de dos periodos. Es por ello que los modelos de dos periodos no dan estimaciones correctas de las elasticidades ahorro-tipo de interés. Summers (1.978) calculó unas elasticidades teóricas del interés superiores a 2. Utilizando las estimaciones de Boskin (1.978) para la elasticidad del ahorro respecto de la riqueza, Summers estimó la elasticidad del "efecto total" (efecto riqueza más efecto sustitución) muy próxima a su estimación teórica, por lo que el efecto riqueza se situaría en torno a 1'6. Esta estimación no difiere de la realizada por Hall (1.969).

- 2.- Las conclusiones de Hall y Summers sobre las implicaciones de un impuesto sobre la renta del capital en materia de bienestar son radicalmente diferentes. Hall estimó que la sustitución del impuesto sobre la renta en los términos antes comentados supondría una pérdida de consumo constante de alrededor del 4 % en 1.968, mientras que Summers, en 1.978, estimó un incremento en el consumo constante del 17 % o mayor si se emplazara el sistema actual por un impuesto sobre el consumo. Las dife

rencias de resultados se explican, entre otras razones, por el diferente comportamiento de la economía a partir de la inflexión sufrida en 1.973, así como las diferentes hipótesis del modelo:

- Hall supone un impuesto sobre rendimientos del capital del 25 %, mientras que Summers y Boskin utilizan un impuesto sobre beneficios corrientes del 50 %.
- Summers considera una tasa positiva de progreso técnico.
- Hall tiene en cuenta un periodo de jubilación sin considerar el periodo anterior a la entrada en el mercado de trabajo, mientras que Summers supone que 1/5 de la vida económica de la persona transcurre no activo.

Estas diferencias explican las conclusiones sobre las implicaciones de bienestar en los cambios impositivos. Pues bien, dada la mayor actualidad y el mayor rigor en las hipótesis de comportamiento del estudio de Summers, entendemos que el argumento de eficiencia en favor del impuesto sobre el consumo debe considerarse. Sin embargo, como afirma Mieszkowski (1.980), aunque el argumento de eficiencia más fuerte a favor de un sistema basado en el consumo es generado por el modelo de ciclo vital, estos cálculos están sometidos al condicionamiento obvio de ignorar las distorsiones trabajo-ocio. Además, las ganancias en bienestar asociadas con incrementos del ahorro resultantes del incremento de la producción por trabajador, pueden estar sobreestimadas si parte de los incrementos del ahorro se desplazan hacia el exterior del país.

La conclusión más significativa de esta polémica es que, de forma general, el modelo de ciclo vital conlleva una respuesta muy drástica del ahorro personal a los cambios en la tasa de rentabilidad del capital des-

pués de impuestos, que ello se debe más al efecto riqueza que al efecto sustitución del tipo de interés y que la elasticidad se pierde si consideramos un modelo de dos periodos.

4.3. Efectos distributivos

Si comparamos el tratamiento fiscal del ahorro como consecuencia de la modificación del sistema impositivo, total o parcialmente, desde una base renta hacia otra gasto, en términos generales, llegaremos a un conjunto de conclusiones interesantes:

- 1.- La desigualdad en el tratamiento de las diferentes formas de ahorro, característica del IR, no ocurre con el IPG. Todos los ahorros que caen dentro de la definición de ahorro deducible se tratan de forma parecida, por lo que no debe haber consideraciones fiscales a la hora de elegir las diferentes formas de inversión real o financiera.
- 2.- Con un IPG no hay razón para aplicar reglas especiales de valoración en las ganancias de capital ni será necesario aplicar ajustes por inflación. Sólo el criterio de gasto asegura un tratamiento justo de las ganancias de capital sin necesidad de sistemas administrativos complejos ya que será el propio consumidor el que adecuará su nivel de gasto al nivel de ganancias que considere pertinente. En general, con el criterio de gasto no se hace necesario efectuar ajustes en relación a los distintos grados de capacidad de pago del contribuyente, ya que ellos se reflejan automáticamente en los gastos efectivamente realizados por las personas.
- 3.- Como el IPG no se ve afectado por el momento de realización de una ganancia, no afecta a la movilidad del mercado en su conjunto, in-

crementándose las posibilidades de enajenar y reinvertir activos reales y financieros libres de impuestos con relación al IRPF.

- 4.- Se evitaría un efecto distributivo de la máxima importancia; el incentivo que existe en la actualidad para convertir renta ordinaria en ganancias de capital con vistas a reducir la carga fiscal, desaparece con el IPG.

Analizando los efectos distributivos del ahorro como consecuencia de la transición hacia un IPG, estos dependerán de tres variables:

- de la cuantía del ahorro.
- de como se distribuye entre los diferentes contribuyentes, y
- de como se distribuye entre los diferentes activos.

Para el Profesor Lodin (1.976), los dos elementos distributivos del IPG actúan en dos direcciones que pueden ser diferentes:

- Por un lado, el IPG significa una imposición más eficiente del consumo de los poseedores de capital y unas menores posibilidades de elusión fiscal.
-
- Por otro lado, el favorable tratamiento del ahorro en el IPG significa que a los que pueden ahorrar se les da un alivio fiscal, pero sólo temporal ya que el ahorro comporta una deuda tributaria latente que se hará efectiva cuando el contribuyente haga uso del ahorro.

La evaluación última de los efectos distributivos del IPG depende de la consideración que nos merezcan estos dos elementos entre sí.

4.4. Efectos macroeconómicos del IPG

Además de los efectos de eficiencia y equidad y los efectos distri

butivos ya comentados, la aplicación de un IPG arrostraría un conjunto de efectos macroeconómicos, que vamos a valorar a continuación. El comportamiento agregado de las economías domésticas ante modificaciones en el ahorro producidas por el IPG son de la máxima importancia para valorar el efecto expansivo o contractivo del IPG sobre la demanda agregada de la economía, sin olvidar el importante efecto sobre la actividad empresarial al fomentar las posibilidades de inversión y autofinanciación. La transición hacia un IPG provocará, asimismo, efectos sobre la situación del mercado y los precios en diversas áreas de inversión, especialmente en el mercado de bienes inmuebles dado el comportamiento especulativo de éste. Por último, no se puede olvidar el comportamiento del IPG como instrumento de control de la demanda agregada de modo que evolucione con el ritmo de la capacidad productiva del país.

El efecto más probable de un cambio hacia el IPG será el aumento del ahorro total de las economías domésticas. La disminución de impuestos, debida a la deducción de los ahorros, será usada, probablemente, para aumentar el ahorro ya que el mayor ahorro así garantizado no implica sacrificio adicional de consumo para el contribuyente. El incremento en el coste de financiación del consumo mediante préstamos y realización del patrimonio que se produce al formar parte de la base imponible del IPG los mismos, llevará previsiblemente a una reducción del consumo financiado por este procedimiento (crédito de consumo). Los efectos derivados de la modificación en la oferta y demanda de créditos personales puede implicar una cierta presión sobre los tipos de interés de estos mercados. Otra consecuencia probable será el aumento de la liquidez en el sistema bancario y en el mercado de capitales. Si este efecto no se compensa por la Autoridad Monetaria, se producirá una reasignación en la oferta de crédito a favor de las actividades industriales y comerciales con la posibilidad de obtener préstamos más fáciles.

Un efecto compensatorio negativo se produciría por el hecho de que las facilidades crediticias unidas al fomento de la autofinanciación de un IPG y las posibilidades inversoras pueden llevar a un exceso de demanda de bienes de inversión deducibles del impuesto, elevando los precios de los bienes de inversión y de los activos financieros. En estos mercados, el incremento en la demanda no sólo sería compensado por el mayor ahorro. Si se mantuviese una práctica habitual en los mercados financieros de conceder créditos para inversiones en estas áreas en relación a la cantidad invertida en el proyecto por el prestatario, el aumento en el ahorro empresarial (autofinanciación) tendría un efecto impulso que llevaría a un incremento incluso más señalado en la demanda, tanto respecto de los bienes de inversión como de los créditos. En consecuencia, la introducción de un sistema de IPG exigirá una política monetaria más activa por parte de las autoridades para mantener una situación estable de la demanda.

Desde un punto de vista recaudatorio, con la distribución actual de consumo y ahorro, no parece probable que un IPG, incluso con un algo mayor volumen de ahorro, proporcione una cuantía recaudatoria inferior al IR. Si el incremento del ahorro se hace fuerte de manera que los ingresos impositivos se reduzcan, el Gobierno en coordinación con la Autoridad Monetaria podría utilizar la capacidad del mercado de capitales y las medidas de política monetaria para resarcirse de ellos mediante un endeudamiento moderado.

La capacidad liberada de la economía como resultado del consumo reducido de las economías domésticas puede utilizarse para aumentar el consumo público o para incrementar inversiones públicas o privadas. No obstante, la reducción del consumo de las economías domésticas no será tan grande como el aumento del ahorro ya que parte de este incremento será compensado

por pagos reducidos del impuesto. Resulta evidente que si no se considera deseable una reducción del consumo privado, puede estimularse el consumo bajando los tipos del IPG o mediante mayores transferencias.

Respecto a la incidencia del IPG sobre la rentabilidad económico-fiscal de las inversiones, cabe destacar que la relación que existe entre el rendimiento antes del impuesto de las distintas alternativas de inversión no será modificado por el establecimiento del impuesto. De esta manera, el rendimiento antes de impuesto será el condicionante básico en la elección inversora por cuanto:

- el IPG no producirá efectos distorsionantes sobre la elección entre tales bienes de inversión, y
- no se dará la capitalización del impuesto.

Para los bienes de inversión que no tengan la consideración fiscal de ahorros en el IPG, la carga tributaria será aproximadamente igual que con un IR aunque, por referencia al mercado de bienes y activos de inversión con deducción, sí es posible y previsible una modificación en el comportamiento de sus mercados y en la formación de los precios. En consecuencia, con referencia a los diferentes mercados de bienes y activos de inversión, los cambios en los rendimientos netos de impuesto que puede suponer la implantación de un IPG puede ser de dos tipos:

- modificaciones absolutas en aquellos bienes de inversión que tengan consideración de ahorro fiscal al ser el rendimiento neto de impuestos diferente, y
- modificaciones relativas en aquellos bienes y activos de inversión que no tengan tal consideración ya que, aunque en términos absolutos el rendimiento neto apenas se modifica, en términos relativos, el rendimiento difiere en relación con otras alternativas de inversión.

Los efectos sobre el rendimiento neto de la inversión derivados de la implantación del IPG tiene una importancia fundamental en la formación de precios en el mercado de bienes inmuebles ya que en él se producen modificaciones tanto absolutas como relativas en la rentabilidad de esta inversión. Es conocida la posibilidad actual que el mercado inmobiliario tiene de mantener artificialmente baja su imposición debido a los incentivos fiscales que subyacen en el IR. Además, existen unas importantes facilidades crediticias en relación con estos activos. Las ganancias de capital tienen un trato preferencial que incluso puede verse reforzado en condiciones de inflación creciente. Esto ha hecho que la rentabilidad económico-fiscal fuerce al alza los precios de las viviendas. Con un IPG las ventajas tributarias del IR desaparecen automáticamente ya que:

- la ganancia de capital será gravada completamente cuando se consuma.
- ante la concesión de deducciones a otras formas de ahorro no habrá ya ninguna razón para adquirir estas propiedades por motivos fiscales.

Esto significará que el nivel de precios artificialmente elevado, de los bienes inmuebles bajará o, en todo caso, se reducirá la tasa de incremento de los precios.

Los efectos financieros de un IPG sobre la actividad empresarial son de importancia capital. Como el aumento del ahorro debe producir la expansión de las posibilidades de préstamos para los empresarios por las razones antes comentadas, el IPG facilitaría la capitalización de las empresas debido al hecho de que los pagos realizados por las economías domésticas para la compra de capital en acciones son deducibles. Ello facilitaría a las sociedades que cotizan en Bolsa obtener capital a través de nuevas emisiones y a las empresas familiares aumentar su capital. El incentivo para emprender inversiones inducidas fiscalmente sería considerada

blemente más débil ya que puede eludirse el IPG sin realizar inversiones en el aparato productivo, no consumiendo simplemente los beneficios. Esto se aplica con independencia de la forma de la empresa. El resultado sería que las empresas serán dirigidas más eficientemente que lo son hoy. Cuando las empresas aborden la reposición de su maquinaria e instalaciones, los aspectos puramente empresariales pesarán mucho más que las consideraciones fiscales, lo cual incrementaría la consciencia de los costes e incrementaría la eficiencia del sistema.

Por otra parte, analizamos las posibilidades del IPG como instrumento de control de la demanda en el marco de una política anticíclica. La misión de una política anticíclica consiste en regular la demanda agregada con el fin de aproximarla al crecimiento potencial de la economía garantizando el pleno empleo de los recursos productivos, una cierta estabilidad de precios y un equilibrio de la Balanza de Pagos. En este contexto, la política económica juega un papel fundamental y dentro de ella la imposición. Es importante, en consecuencia, analizar las posibilidades de practicar una política anticíclica utilizando un nuevo instrumento fiscal: el impuesto progresivo sobre el gasto. Este desarrollo será a nivel puramente especulativo dada la imposibilidad de realizar estudios reales de sus efectos.

La política económica keynesiana de estabilización se ha venido apoyando en la relación existente entre la renta disponible de las economías domésticas y el consumo privado. Por ello se ha utilizado el IR para, influyendo sobre la renta personal disponible, conseguir un comportamiento del consumo privado adecuado para el equilibrio económico. El efecto de causación directa se plantea en los términos siguientes: una elevación del IR al reducir la renta disponible del contribuyente debe provocar una reducción del consumo. Sin embargo, pueden existir derivaciones de este efecto ya que

es difícil predecir que el efecto de la reducción de la renta disponible sea una reducción del consumo y no una reducción del ahorro debido a que las relaciones marginales de sustitución entre consumo y ahorro permanecen constantes. El efecto inverso también es posible; una reducción del IR para favorecer el consumo puede ser neutralizado por un incremento del ahorro en vez de incremento del consumo.

El Profesor Lodin sintetiza, a través de la experiencia internacional, las dificultades de conseguir una evolución del consumo privado adecuada con el IR. En varios países occidentales durante los años de recesión 1.974-1.978 se pretendió aumentar las rentas a través de reducciones del IR con la esperanza de estimular con ello el consumo privado. Sin embargo, se demostró que las subidas en las rentas se usaron en gran parte para aumentar el ahorro en el sector de las economías domésticas. Los efectos sobre el consumo privado fueron menores en muchos casos que lo que se había esperado o se demoraron considerablemente.

De esta manera, se puede afirmar que el IR no es un instrumento bien adaptado como instrumento de control económico a corto plazo. La ventaja del IPG en este campo consiste en la existencia de una conexión directa entre consumo e imposición. Si el IR reduce la recompensa a la espera, el IPG altera el esquema de líneas de indiferencia del sujeto referido al ahorro o al consumo, encareciendo éste y abaratando relativamente el ahorro. El IPG produce sobre el consumo un doble efecto:

- . efecto contención ya que al ser el IPG un impuesto progresivo limita, en términos absolutos, el volumen de consumo en función del tipo marginal aplicable, y
- . efecto dispersión: el IPG provocará que las economías domésticas cambien consumo por ahorro para evitar el impuesto ya que consideran el coste mar

ginal del consumo demasiado alto. Esto es especialmente importante si puede efectuarse un consumo diferido a un tipo inferior de gravamen.

4.5. Argumentos administrativos

Las principales ventajas administrativas derivadas de la aplicación de un IPG se circunscriben a tres niveles:

- 1.- eliminación de los problemas de determinación de los rendimientos procedentes del capital, fundamentalmente, de las rentas de actividades empresariales, evitando temas tales como la periodificación de las rentas empresariales al aplicar un criterio contable de flujos de caja, los problemas de valoración de amortización y existencias, al ser las deducciones por estos bienes inmediata, y la definición de la naturaleza de una renta que puede afectar el tratamiento en un IR, pero no en un IPG (p. ej. distinción entre dividendos e intereses).

Asimismo el IPG da un tratamiento más neutral a las ganancias de capital, no gravándolas si se reinvierten, con lo cual no sería necesario conocer el coste originario de los activos de capital y no habría incentivos para convertir renta en ganancias de capital dado que éstas no reciben un trato especial con respecto a otros rendimientos.

- 2.- No exige ajustes por inflación tan complicados como un Impuesto sobre la renta. El IPG se apoya en una contabilidad de flujos de caja. Estos flujos, por su naturaleza, se valoran en términos corrientes, por lo que no hay peligro de combinar rendimientos y gastos corrientes con históricos.
- 3.- Evita las economías de opción debidas a diferentes esquemas de inversión.

Las ventajas relativas de realizar una inversión favorecida fiscalmente desaparecerían si todas las inversiones quedasen exentas, si las ganancias de capital y los rendimientos del mismo se gravasen exclusivamente cuando se consumen y si los préstamos se sujetasen a gravamen a menos que se realizase algún tipo de inversión adicional.

En relación a los problemas administrativos, señalar que la estructura del IPG exigirá separar el ahorro del consumo, lo cual puede ser poco familiar y complejo para gran parte de los contribuyentes. El tratamiento de los préstamos y créditos, el diseño de los activos e inversiones susceptibles de deducción, el tratamiento de los bienes de uso personal con características de bienes de inversión (p. ej. bienes de consumo duradero), etc., complican la aplicación de este impuesto. El sistema de retenciones en la fuente resultará más difícil. Las retenciones aplicadas sobre la renta exclusivamente supondrán una aproximación insuficiente a la obligación fiscal si la base imponible es el consumo y no la renta. No hay que olvidar los problemas de relaciones internacionales que se derivan de la aplicación unilateral del IPG ya que será difícil armonizar las relaciones económicas entre países IR y países IPG planteándose problemas tanto en los movimientos de capitales como en los de personas.

III. IMPOSICION SOBRE LA RENTA EXTENSIVA

1. INTRODUCCION

El modelo del impuesto sobre la renta extensiva se basa, en sus líneas fundamentales, en una ampliación de la base imponible, con la lógica reducción de los beneficios fiscales, acompañada de la simplificación de la tarifa y reducción de los tipos de gravamen.

En palabras de E. Albi (1.986), el concepto de "capacidad económica para pagar impuestos" es la base del enfoque seguido para edificar la estructura impositiva "justa". La concreción de las ideas formales de "equidad" o "justicia", según las que la "capacidad de pagar impuestos" implica un reparto progresivo de la carga tributaria, exige la utilización de un índice que mida la capacidad económica y que permita dar un trato igual a los iguales y apropiadamente desigual a quienes muestran una capacidad económica diferente. El concepto recomendado para orientar el reparto de la imposición de acuerdo con el criterio anterior es el de la renta extensiva.

Este concepto de renta extensiva es el propuesto originariamente por Schanz-Haig-Simons y objeto de sucesivas reformulaciones por parte de los más destacados hacendistas como R. Goode (1.964) y R.A. Musgrave (1.967) así como de los más relevantes informes de reforma tributaria entre los que cabe destacar los informes Carter (1.966), Bradford (1.977), y Meade (1.978), así como otros documentos y trabajos más recientes, que serán objeto de consideración posterior. No obstante, y en relación a estos trabajos, debe destacarse el cambio sustancial que se ha producido en rela-

ción a la importancia concedida a los criterios de equidad y de eficiencia económica. El papel prioritario que tradicionalmente ha desempeñado el criterio de equidad se ha trasladado hacia una atención preferente de las consideraciones de eficiencia.

Bajo esta perspectiva, la renta debe medirse ampliamente como la afluencia total a la riqueza de una persona y ello, con independencia de que dicha afluencia sea regular o irregular, esperada o inesperada, realizada o no realizada y, asimismo, con independencia de cómo se utilice esa renta; es decir, de si se consume o se destina al ahorro. Solamente gravando la renta global de las personas será posible adaptar el impuesto sobre la renta a la capacidad de pago de los contribuyentes.

Como señala F. Quintana (1.986), este concepto de renta extensiva supondría el gravamen de las siguientes partidas:

1. Los rendimientos monetarios percibidos por el contribuyente por trabajo personal, por sus propiedades de capital mobiliario e inmobiliario y por actividades empresariales, profesionales y artísticas.
2. Rendimientos en especie (renta de factores y servicios: el beneficiario de una prestación en especie debe incluir el valor de mercado de la misma en su base imponible). Estas prestaciones revisten distintas formas: uso de vehículo, casa-habitación, seguro de vida, pensiones de jubilación, rebajas sobre mercancías, préstamos sin interés, etc. La mayoría de estas prestaciones se derivan de un empleo o de la explotación de un negocio.
3. Rendimientos imputados por la utilización de bienes muebles e inmue-

bles, de consumo duradero.

4. Autoconsumo de bienes y servicios: debía incluirse el valor de los bienes y servicios que se han producido directamente por la persona que los utilizó para satisfacer sus propias necesidades, incluyendo los servicios profesionales o domésticos realizados por el propio contribuyente.
5. Ganancias de capital. Deben computarse admitiendo la total compensación de las pérdidas de capital con el resto de la renta. El gravamen se realizaría después de ajustes totales en el valor del capital social, por beneficios no distribuidos, en el caso de sociedades interpuestas y después de ajustes por inflación.
6. Transferencias por cuenta de renta o de capital procedentes del sector público y/o sector privado.
7. Ingresos inesperados: a) donaciones, herencias o legados, b) premios, loterías y otros.
8. Beneficios retenidos por las sociedades, gravados en los sujetos como renta e incluidos en la base imponible personal.

Además, la correcta definición de la renta exige tener en cuenta los efectos de la inflación. En líneas generales, estos efectos inciden en la valoración correcta de la depreciación económica de los activos, en la contabilización adecuada de las existencias y en la cuantificación real de las rentas y ganancias de capital, así como en la consideración fiscal del endeudamiento. Las distorsiones planteadas por el fenómeno de la infla

ción en el impuesto sobre la renta conlleva la necesidad de instrumentar mecanismos de ajuste que permitan corregir el impacto inflacionario.

Es importante señalar que este concepto debe ser contemplado como una guía necesaria para la resolución de una serie de problemas concretos referentes a los distintos componentes de renta. Sin embargo, lo cierto es que este concepto de renta extensiva ha sufrido todo un conjunto de minoraciones al traducirse en renta fiscal en la mayor parte de los países, siendo, básicamente, razones teóricas, políticas y administrativas las que explican esa traducción legal imperfecta que se produce del concepto de renta extensiva.

La propia naturaleza de un impuesto sobre la renta extensiva exigiría el recorte de los beneficios fiscales que, tal y como señala R. Goode (1.984), han contribuido notablemente a reducir el prestigio del impuesto sobre la renta ante la injustificada introducción y el mantenimiento de alguno de ellos sin justificación económica o social. El estudio de los efectos derivados de la política de beneficios fiscales que ha sido posible gracias a la elaboración y discusión de los presupuestos de gastos fiscales en un número cada vez mayor de países desarrollados señala la escasa oportunidad de su concesión, fundamentalmente por las importantes discriminaciones fiscales que introduce en el ámbito de los mercados de capitales. En este sentido, cabe señalar que los beneficios fiscales pueden inducir cambios sustanciales en la organización empresarial, inversión y producción, afectando negativamente a la productividad, crecimiento y estabilidad económica. El ejemplo más característico se resume en los diferentes tipos efectivos de gravamen sobre los rendimientos de la inversión, en función del trato preferencial aplicable a determinados bienes de capital, y en los sistemas de libertad de amortización que abandonan la relación entre

depreciación del capital y vida útil. Estos cambios producen inevitablemente diferentes cargas tributarias sobre la renta económica procedente de diferentes activos, sin que estas diferencias correspondan a una graduación coherente del interés social de las inversiones.

Y si bien el proceso de revisión de los gastos fiscales ya se ha iniciado, no obstante, queda mucho camino por recorrer al no haberse aplicado de una forma consistente a la realidad fiscal de los distintos países, tal y como se pone de manifiesto en el Informe del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE (1.986), en el que se destaca la importancia de las presiones ejercidas por los grupos sociales beneficiarios de las preferencias fiscales.

Una consecuencia lógica de la implantación de un gravamen sobre la renta extensiva sería la simplificación y reducción de los tipos de gravamen aplicados en las actuales tarifas del impuesto sobre la renta personal. Así, la existencia de elevados tipos marginales de gravamen lejos de producir efectos redistributivos importantes o incrementos sustanciales de la recaudación, ha originado serios problemas en el campo de la eficiencia. Al inevitable exceso de gravamen originado por la aplicación del impuesto debe añadirse la incidencia que la progresividad formal de las tarifas ha tenido sobre los diferentes incentivos económicos, afectando negativamente al trabajo, al ahorro, a la inversión y a la asunción de riesgo, a la vez que suponiendo un claro estímulo a la evasión fiscal. Al mismo tiempo, conviene recordar los problemas que los elevados tipos marginales de gravamen plantean en el contexto de la tributación familiar conjunta, en el tratamiento de las rentas irregulares y en la agudización del fenómeno de la inflación cuando las negociaciones salariales son orientadas en términos de percepciones netas. Como afirma E. Albi (1.986), el equilibrio a lograr

en este caso pasa por el uso de tipos medios de gravamen, que rindan suficiente recaudación y cumplan con las finalidades redistribuidoras del impuesto, tipos marginales bastante más reducidos que los actuales y mecanismos de exención que doten de cierta progresividad a las tarifas.

En líneas generales, puede afirmarse que el modelo de impuesto sobre la renta extensiva tiene una innegable validez operativa que se pone de manifiesto en diferentes informes elaborados con objetivos reformadores y en numerosas acciones legislativas que se han emprendido en diversos países. El objetivo de la siguiente parte del trabajo es analizar las principales aportaciones modernas en el ámbito de la imposición sobre la renta extensiva en diferentes países desarrollados, con especial referencia a la realidad fiscal norteamericana, en la que se inscriben los estudios más importantes que han marcado impronta en las reformas fiscales del mundo occidental.

2. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EXTENSIVA EN LA REALIDAD NORTEAMERICANA

La creciente insatisfacción reinante en los Estados Unidos en relación al sistema fiscal federal se reflejó en los trabajos realizados en el Congreso americano sobre la "Tax Reform Act" de 1.976, planteándose la necesidad de analizar una base alternativa de imposición. En este contexto se elabora el Informe Bradford (1.977) en el seno del Departamento del Tesoro norteamericano, en el que se explicita la concepción que ofrece de un sistema impositivo que se basa en el impuesto sobre la renta extensiva.

A su vez, este informe ha sido el término de referencia de un conjunto de propuestas recientes entre las que destacamos aquí, en el campo

teórico la de R. Goode (1.984), y en el ámbito de acciones legislativas, las de Bradley-Gephardt (1.983), Kemp-Kasten (1.984) y del Departamento del Tesoro (1.984, 1.985).

2.1. Informe Bradford

Este informe desarrolla la propuesta del impuesto sobre la renta extensiva (IER) reconociendo que ha sido ésta la que mayor atención ha recibido de los partidarios de la reforma fiscal. Aunque teóricamente se muestra partidario de definir la renta en función de los usos de las fuentes reconoce la imposibilidad práctica de seguir esta definición. Por ello, ofrece la posibilidad práctica de considerar la suma de todos los ingresos percibidos en el periodo fiscal considerado, de acuerdo con la identidad contable:

$$E - X = C + NW, \text{ donde}$$

E = ingresos (rentas personales o de K, realizados o no, monetarios o imputados).
 X = gastos para obtener los ingresos.
 C = consumo.
 NW = ahorro o incremento en el neto patrimonial.

Así pues, para cuantificar la renta, sólo es necesario descontar de todas las rentas de trabajo, capital o mixtas, aquellos gastos que no representan ni consumo ni incremento en el neto patrimonial. Estos gastos son, básicamente.

- . los gastos de explotación (salarios, alquileres, intereses, etc.)
- . los gastos directos derivados del trabajo (herramientas, vestuario, cuotas sindicales, etc.)
- . determinados gastos personales fijados legalmente (contribuciones benéficas, gastos médicos, etc.)

Debido a la existencia de exenciones, bonificaciones y recortes en los componentes de renta, la base imponible actual se aleja de este concepto extensivo de renta. Para alcanzar un concepto extensivo de renta a partir de la situación actual sería necesario abordar una serie de modificaciones que pasamos a resumir:

A. Se propone la integración total de los impuestos sobre la renta y sociedades. Para el informe, la existencia de un Impuesto de Sociedades (IS) no es consistente con IER. Las sociedades no consumen, ni tienen un nivel de vida, cosa que sí ocurre con los accionistas que son los que, en última instancia, reciben las rentas societarias en función de su participación en la sociedad. Con la existencia de un IS, quien realmente paga el impuesto es el accionista por cuanto aquellos reducen los beneficios netos de impuestos de los propietarios; sin embargo, es difícil de este modo determinar que carga fiscal ha soportado cada accionista y si la distribución de la misma es justa. Asimismo, el IS distorsiona, en un mercado de competencia perfecta, los precios relativos de los productos, de los factores de producción y la rentabilidad neta de las empresas en función de la forma societaria o no de aquella. Para evitar estos efectos se propone la plena integración de ambos impuestos con lo que:

- a) Se eliminaría el incentivo a acumular renta en las sociedades para evitar la doble imposición de dividendos.
- b) La carga fiscal del contribuyente en relación a la renta societaria se adecuaría a las circunstancias individuales del mismo.

En un modelo fiscal IER se incorporaría todo el beneficio societario a los accionistas, los cuales deberían acumular la parte de este beneficio distribuido o no, asignado proporcionalmente a su participación accionarial, al resto de sus rentas conformando la base imponible del

inguesto personal. De esta manera desaparecería el impuesto sobre la renta de las sociedades. No obstante se plantea un problema técnico que hay que destacar: ¿qué ocurre cuando la obligación tributaria del accionista supere a los beneficios distribuidos por la Sociedad?. Se propone la existencia de mecanismos de retención en la fuente por parte de las sociedades y en nombre de los accionistas para aminorar este problema.

B. La definición que hemos aceptado de renta extensiva supone mantener una valoración administrativa anual del valor de los bienes patrimoniales, repercutiendo en la base imponible las variaciones de valor que aparezcan cada ejercicio, y ello porque en un IER las ganancias de capital que supongan un incremento real del patrimonio deberían ser gravadas aunque no se realicen por venta o transmisión del activo. De la misma manera, las pérdidas de capital, realizadas o no, se descontarían en su totalidad de otras fuentes de renta al calcular la base imponible. No obstante, la dificultad administrativa práctica torna esta solución en prohibitiva, amén de que podría plantear serios problemas de tesorería a los contribuyentes. Por tanto, la propuesta que se efectúa es la de considerar las pérdidas o ganancias de capital, en el momento de su realización efectiva, si bien actualizando el coste de adquisición de acuerdo con la inflación. Asimismo, la conjunción del sistema de integración total y el tratamiento fiscal de las ganancias de capital facilitaría un método práctico de gravamen de los incrementos en el valor de las acciones derivados de los beneficios societarios retenidos, fuente principal de las ganancias de capital en el actual sistema.

Dado que los tipos impositivos que se proponen serían menores que los actualmente vigentes, no serían necesarios sistemas de tributación preferenciales sobre las ganancias de capital realizadas (como pueden ser ti

pos medios de gravamen, o tipos especiales reducidos). De la misma manera, las minusvalías de capital realizadas serían totalmente compensadas de la renta ordinaria en el modelo propuesto.

C. Con respecto al tratamiento de las amortizaciones, se aboga por un sistema de procedimientos contables que aseguren al contribuyente que a él se acoja la aceptación del mismo por el Fisco. Dicho sistema debe estar planteado según el principio de aproximar de manera coherente y razonable el porcentaje de amortización a la pérdida real del valor de los activos depreciables. Se recomienda un sistema de amortización obligatorio para maquinaria, instalaciones y equipos basado en un conjunto de principios de valoración fiscal de las amortizaciones, desarrollado a partir del Asset Depreciation Range System.

D. Con clara referencia al contexto donde se desarrolla, el informe propone, para los intereses de obligaciones estatales y locales, un tratamiento idéntico al de cualquier otro ingreso por intereses, esto es, considerarlos renta ya que, al igual que el resto de los rendimientos, se pueden destinar al consumo o al incremento de patrimonio. Este planteamiento ha de entenderse dentro de la situación fiscal actual de los Estados Unidos, en donde los intereses de obligaciones estatales y locales gozan de exención fiscal total en los impuestos sobre la renta de personas físicas y de sociedades debido a la consideración de la carga fiscal implícita que estos intereses conllevan al aplicar un tipo de interés menor al de otros valores de renta fija privados. El informe analiza problemas relativos a la transición y estudia fórmulas alternativas menos costosas de incentivo en la colocación de estos bonos.

E. También dentro del contexto de la situación fiscal americana, y

como reflejo de la influencia que ésta ha ejercido en el desarrollo global del informe que analizamos, se aborda el tratamiento de los bienes de consumo duradero. El actual impuesto USA excluye cualquier rendimiento derivado de este tipo de bienes, estableciéndose así un importante beneficio para los poseedores de los mismos. Si a ello añadimos el hecho de que los intereses que se pagan por los préstamos hipotecarios de las viviendas son deducibles del resto de las rentas obtenidas, el beneficio fiscal se torna importante.

La deducción que hemos reseñado de renta extensiva exigiría computar en la base del impuesto el valor de la renta imputable por el servicio derivado de la propiedad de los bienes de consumo duradero. No obstante y debido a los problemas prácticos-administrativos se recomienda no gravar dicha renta por su difícil estimación, pero, a cambio, se propone la eliminación de la deducción de los impuestos locales sobre la propiedad no comercial (incluyendo los de la vivienda propia) en un IER. En cualquier caso, nunca sería justificable una deducción por estos impuestos superior a la renta imputada por tales activos.

F. Se establecen opciones al tratamiento de la mayor parte de las deducciones, incluyendo las de gastos médicos (que serían reemplazados por un sistema de primas de seguros de vida), contribuciones benéficas (que podrían desaparecer o mantenerse sin comprometer la integridad de un IER), impuestos estatales sobre la renta (que serían deducibles) e impuestos sobre ventas y pérdidas extraordinarias (que no serían deducibles). Las decisiones de si las principales deducciones personales deben mantenerse y de que manera, dependen de si estos gastos se consideran o no de consumo y de si cierto tipo de actuaciones deberían ser incentivadas o no a través del sistema fiscal. El informe presenta un conjunto de propuestas específicas para

el tratamiento de las principales deducciones: se mantiene la deducción de intereses así como la deducción por guardería infantil. Asimismo, se recomienda la sustitución de la deducción general por un conjunto de exenciones de renta personal más generosas.

G. Con este mismo concepto de base imponible, tanto las aportaciones a los fondos de pensiones como los rendimientos percibidos por los mismos se incluirían en la base imponible. No obstante, se conseguiría un resultado equivalente gravando los rendimientos de dichos fondos a medida que se devengan, permitiendo que las aportaciones de empleados y patronos sean deducibles. Este procedimiento es preferible para el informe por cuanto minimiza los problemas de promediación de rentas. El informe recomienda también que los subsidios por desempleo sean incluidos en la base imponible, de manera que un nivel de mínimo exento suficiente asegure que las personas con reducido nivel de renta no se vean gravadas por las prestaciones de la Seguridad Social o por los subsidios de desempleo.

H. La elección de una unidad contribuyente adecuada representa un compromiso entre objetivos de difícil conjunción en un impuesto progresivo:

- Un sistema en el que las familias de igual tamaño y renta paguen impuestos idénticos y,
- Un sistema en el que la deuda tributaria total de dos personas no se viese alterada cuando contraen matrimonio.

El informe recomienda que la familia continúe siendo la unidad contribuyente, aunque manteniendo las estructuras de exenciones y tipos impositivos separados para solteros, matrimonios y cabezas de familia no casa

dos. Reconociendo el desincentivo existente al trabajo de la esposa, provocado por la imposición a tipos marginales al acumular su base a la del marido, el plan propone una reducción del 25 % de los primeros 10.000 \$ obtenidos por el segundo trabajador de la familia. El informe prosigue con un debate entre los conceptos de reducciones de la base y deducciones de la cuota, según el tamaño de la unidad familiar, concluyendo que aún siendo ambas coherentes con una base extensiva de renta, son más aconsejables las primeras.

I. Por último, el informe señala que la adopción de esta base de renta extensiva con los cambios fiscales que se aportan debería ir acompañada de una modificación sustancial de los tipos impositivos.

Con una exención de 2.800 \$ (448.000,- ptas. de 1.984) por declaración conjunta y una exención de 1.750 \$ (280.000.- ptas. de 1.984) por cada contribuyente y dependiente, el informe asegura que con esta base sería posible alcanzar una recaudación similar a la obtenida actualmente en USA utilizando exclusivamente tres tramos impositivos. La tarifa impositiva para declaraciones conjuntas sería:

<u>Tramos de renta (1.984)</u> <u>(\$)</u>	<u>Tramos de renta</u> <u>ajustados (pts)</u>	<u>Tipo impositivo</u> <u>marginal</u>
0 - 8.050	0 - 1.288.000	8 %
8.050 - 70.000	1.288.000 - 11.200.000	25 %
superior a 70.000	superior a 11.200.000	38 %

Para declaraciones individuales, la escala sería la siguiente:

0 - 4.900	0 - 784.000	8 %
4.900 - 70.000	784.000 - 11.200.000	22,5 %
superior a 70.000	superior a 11.200.000	38 %

Los cabezas de familia, como en la legislación actual, pagarían la media de las cantidades obtenidas por la aplicación de una y otra escala.

Del mismo modo, sería posible alcanzar el mismo nivel de recaudación en un IER con un tipo impositivo de alrededor del 14 % sobre la renta global sin exenciones o del 20 % con una exención de 300.000,- ptas. por contribuyente. De esta manera, con esta estructura de mínimo exento se mantendría una distribución de la capacidad de pago aproximadamente similar a la actual.

2.2. Propuesta Goode

En mayo de 1.983, la Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) llevó a cabo una encuesta relativa a la idoneidad del impuesto sobre la renta en la realidad fiscal norteamericana, en la que se puso de manifiesto que si bien los contribuyentes no estaban satisfechos con el impuesto sobre la renta progresivo como ideal, no obstante, sí lo estaban con su imperfecta aplicación. Una gran parte de las críticas, apoyadas en criterios de equidad, se basaba en el tratamiento fiscal diferencial que se aplicaba a sujetos con idéntica situación económica. Estas diferencias se plantean en cada nivel de renta por la existencia de numerosas e injustificables exenciones y deducciones. Y ello sin olvidar que estas disposiciones contribuyen a reducir el grado de progresividad del impuesto.

Otra queja frecuente del impuesto sobre la renta personal es su excesiva complejidad, fenómeno éste que distrae a los contribuyentes de actividades socialmente productivas hacia actividades administrativas, incrementando la legión de asesores fiscales, contables, recaudadores, etc. que soportan un sistema fiscal complejo y que lo justifican ya que de él se benefician. Sin embargo, esta complejidad rara vez es consecuencia de la falta de cuidado o incompetencia en el diseño y desarro

llo de la normativa legal, sino de disposiciones especiales sucesivamente incorporadas que generalmente no afectan a los aspectos fundamentales de la imposición personal, pero que en numerosos casos afectan a cuestiones de eficiencia económica del sistema, distorsionando decisiones económicas fundamentales.

Una tercera crítica se apoya en los sistemas existentes de arbitraje fiscal. Este tema se concreta, por ejemplo, en la posibilidad de adquirir un activo real o financiero cuyo rendimiento está fiscalmente exento o sujeto a tipos de gravamen reducidos, permitiendo la total deducción de la base imponible de los intereses por préstamo para su adquisición.

A todo lo anterior hay que añadir el tema de los gastos fiscales, ya comentado, que ha contribuido a reducir el prestigio del IR ante la injustificada introducción y mantenimiento de la mayoría de ellos.

Considerando esta situación, la propuesta de R. Goode (1.984) se basa en la introducción de un impuesto sobre la renta extensiva de base amplia que podría alcanzarse a través de la eliminación de todas las exenciones y deducciones innecesarias e indiciación de todos los cálculos de la base imponible para así lograr una valoración correcta de la renta económica, sobre la que debería aplicarse una escala reducida de tipos progresivos de gravamen. Paralelamente, el impuesto de sociedades redefiniría el concepto de beneficio fiscal aproximándolo al de beneficio económico, en la medida de lo posible, lo cual exigiría sustituir los sistemas de amortización acelerada y libertad de amortización por cuotas de amortización relacionadas con la depreciación real de los activos durante su vida útil, bien entendida la existencia de indiciación por inflación de las cuotas de amortización. Asimismo, se gravaría cualquier ingreso

ajeno a la explotación y se deducirían los pagos de intereses por créditos de funcionamiento y de financiamiento. El tipo de gravamen podría ser reducido y existiría libertad para aplicar sistemas destinados a evitar la doble tributación de los dividendos.

2.3. Propuesta Bradley-Gephardt

Ante los problemas, ya expuestos, de insuficiencia recaudatoria, distorsiones económicas, inequidad y dificultades administrativas, planteados por el sistema de imposición sobre la renta de Estados Unidos, se ha diseñado el proyecto legislativo (5.409, H.R. 800) "Fair Tax Act" por el Senador B. Bradley y el congresista R. Gephardt (1.984) que, sin lugar a dudas, es el que mayor publicidad y atención ha recibido por cuanto supone una buena descripción de lo que debe hacerse con un impuesto sobre la renta.

Esta propuesta difiere poco de la acción legislativa "Self Tax Plan Act" presentada por Hatfield-Quayle (1.984), basada en la extensión parcial de la base imponible, eliminando beneficios, sometiendo las ganancias de capital al tipo máximo y aplicando sistemas de indicación en la base y la tarifa. Aunque probablemente esta sea la propuesta que permite una mayor ampliación de la base, sin embargo es más realista y operativo el proyecto Bradley-Gephardt que pasamos a analizar.

Para personas físicas el proyecto elimina la distinción entre renta ordinaria y ganancia de capital (incluyendo en la base imponible las ganancias de capital nominales en lugar de las reales) y propone sustituir de facto el actual impuesto por dos gravámenes. El primero, impuesto básico, se aplicaría sobre la base imponible a un tipo fijo del 14

por 100; el segundo, sobreimpuesto, se aplicaría sobre la Renta Bruta Ajustada que superase una cuantía de 40.000 \$ para matrimonio y de 25.000 \$ para individuos, con tipos progresivos crecientes hasta el 16 por 100. Por ello, el tipo combinado máximo sería del 30 por 100. Asimismo, desaparecerían gran parte de los beneficios fiscales que hoy día contribuyen a estrechar la base imponible, así como la mayor parte de los créditos fiscales salvo determinadas deducciones especificadas por contribuciones benéficas, deducciones por impuestos estatales y locales sobre la renta y la propiedad, así como los intereses por créditos hipotecarios.

La deducción general y la exención personal por contribuyente (aunque no por dependientes) se incrementaría significativamente.

Con este esquema el 75 por 100 de los contribuyentes tendrían rentas inferiores al mínimo exento del sobreimpuesto (aplicarían el tipo fijo del 14 por 100). Para ellos, el sistema tiene todas las ventajas técnicas de un impuesto lineal sobre la renta. Para los contribuyentes sujetos al sobreimpuesto, la aplicación del tipo básico reduce los inconvenientes de una estructura tributaria progresiva. Dado que esta figura complementaria se apoya en la Renta Bruta Ajustada, estos contribuyentes reciben un beneficio fiscal por las deducciones especificadas que se limita al 14 por 100 (crédito fiscal a ese porcentaje). Además, en el sobreimpuesto se permite la deducción de los intereses hipotecarios y la de otros intereses por créditos por encima de los rendimientos de la inversión, a efectos del cómputo de la base, mientras que en el impuesto básico los contribuyentes pueden descontar todos los intereses hipotecarios, pero sólo un volumen de intereses por créditos igual a los rendimientos de la inversión.

Este sistema proporcionaría la misma recaudación que la prevista para 1985 con el sistema vigente en ese momento, sin provocar una redistribución de las cargas tributarias por tramos de renta.

Para sociedades el proyecto reduce el tipo de gravamen a uno fijo del 30 por 100, que permite preservar la recaudación actual con una base imponible ampliada. Rechaza cualquier beneficio fiscal societario, incluyendo los créditos fiscales, con la excepción de los aplicados a rendimientos obtenidos en el extranjero a efectos de evitar el problema de la doble tributación internacional. La propuesta, quizás, más innovadora es la de crear un sistema unificado de amortización (Capital Cost Recovery) para todos los tipos de activos empresariales (equipos, instalaciones, recursos naturales, inmovilizado inmaterial). Se trata de un sistema de amortización lineal o degresiva para seis tipos estándar de activos depreciables, basado en la vida útil de los mismos e intentando aproximar las cuotas de amortización a la depreciación económica real suponiendo un 6 por 100 de inflación. De esta manera se garantiza una mayor neutralidad en el cómputo de la amortización entre los diferentes tipos de activos empresariales, al menos si la inflación se sitúa en torno al 6 por 100.

A juicio de J.W. Wetzler (1.984), la propuesta anterior tiene una serie de aspectos positivos:

- Supone una importante simplificación del impuesto sobre la renta, rechazando gran parte de los beneficios fiscales existentes.
- La caída de los tipos marginales reduciría el incentivo al fraude fiscal.
- Acortaría las diferencias entre los tipos efectivos de gravamen de

contribuyentes con idéntico nivel de renta.

- Entre los contribuyentes de rentas bajas y medias la equidad horizontal se mantendría casi intacta debido al mantenimiento de los beneficios fiscales más utilizados por estos sujetos. Sin embargo, para los contribuyentes de rentas elevadas se profundizaría en la equidad horizontal al desaparecer gran parte de los beneficios fiscales con lo que se lograría gravar de forma idéntica a estos.
- Limitaría las distorsiones económicas, debido tanto al recorte de los tipos marginales de gravamen como a la desaparición de numerosos beneficios fiscales que introducen desajustes en la legislación actual.

Sin embargo, Wetzler también destaca los siguientes problemas:

- El hecho de que el proyecto sólo pretenda mantener el nivel recaudatorio actual, no resuelve el problema de recaudaciones adicionales para reducir el déficit presupuestario federal. No obstante, el proyecto puede internalizar medidas que permiten incrementar la recaudación (p. ej., el recorte de los porcentajes de amortización ajustándolos a una tasa inferior de inflación, articulación del sistema de retenciones sobre intereses, dividendos y otras formas de renta, una mayor precisión en la distinción entre gastos de explotación y gastos de consumo, o incluso, actuando sobre temas tabues como pueden ser la reconsideración del tratamiento fiscal de las pensiones, sin olvidar tampoco la posible elevación de los tipos de gravamen).
- No plantea soluciones a los problemas de transición, especialmente en el caso de empresas que se puedan ver afectadas por el recorte de los beneficios fiscales. Se echa en falta un programa de introducción gradual del nuevo sistema, aunque es verdad que estos periodos transitorios suelen ser utilizados más para presionar contra la reforma que

para adecuarse a ella.

- El proyecto no aborda algunos de los problemas estructurales del actual impuesto sobre la renta, en concreto, la doble tributación de las rentas societarias, el tratamiento del ahorro y la definición de la base imponible en función de los ajustes inflacionarios, por cuanto el proyecto rechaza cualquier ajuste automático por inflación de tramos, deducciones, exenciones, etc., no permitiendo tampoco ajustes en el cálculo de las ganancias de capital o de los intereses. Sin embargo, conviene señalar que esta omisión no ha sido accidental. Si se estudiaron estos temas, aunque la conclusión fué clara: para cada cuestión la reducción de tipos de gravamen sería preferible al recorte de la base imponible que produciría la consideración de estos temas.

2.4. Plan Kem-Kasten

Al igual que el plan Bradley-Gephardt, la propuesta de Kemp y Kasten (S. 325, H.R. 777), elimina gran parte de las deducciones y créditos fiscales, reduce los tipos de gravamen y amplía las bases imponibles.

El proyecto recoge un incremento de las exenciones personales en casi el 100 por cien (de 1.090 dólares a 2.000 por contribuyente, cónyuge y dependientes). Incrementa el tramo de renta exento de 2.510 a 2.600 dólares para contribuyentes individuales, aunque lo reduce de 3.710 a 3.300 para declaraciones conjuntas. Sin embargo, eleva el nivel de renta libre de impuestos para una familia de cuatro personas de 9.613 a 14.125 dólares.

A su vez, elimina gran parte de las deducciones personales,

aunque mantiene las correspondientes a:

- donativos,
- intereses hipotecarios,
- impuestos sobre la propiedad, y
- gastos médicos superiores a 10 % de la renta.

El proyecto grava las cuatro quintas partes de la renta situada por debajo del nivel máximo de cotización de la Seguridad Social --- (41.400 \$ en 1.986) a un tipo del 24 %, dejando el tipo efectivo de gravamen en el 19,2 %. Este tipo es aplicable a los rendimientos de más del 90 % de perceptores de rentas salariales. Por encima de este nivel máximo, el tipo efectivo sobre la renta percibida salta al 28,8 %. Este incremento es consecuencia del aumento en el 20 % en la renta imponible al desaparecer a partir de ese nivel la exención del 20 % de las rentas.

La tarifa del impuesto sobre sociedades se reduciría del siguiente modo:

- 15 % sobre beneficios iguales o superiores a 50.000 \$,
- 25 % sobre beneficios entre 50.000 y 100.000 \$, y
- 35 % sobre beneficios superiores a 100.000 \$.

Proponen ajustes automáticos por inflación tanto de la exención personal como del tramo cero. Además, considera la necesidad de ajustar por inflación las ganancias de capital y las amortizaciones. En el caso de las ganancias de capital, permitirían al contribuyente en cada ejercicio, optar entre la exención del 40 % o el ajuste por inflación. Sin embargo, la propuesta Kemp-Kasten no permite los ajustes inflacionarios por inventarios, intereses y gastos.

Por último, el plan rechaza el sistema de crédito fiscal a la inversión y modifica las normas de amortización acelerada introducidas en 1.981 (Accelerated Cost Recovery System). Las nuevas reglas significarían en una perspectiva temporal una cuota a amortizar equivalente a la inmediata reposición, o consideración como gasto (amortización en términos reales). Asimismo, el proyecto grava como renta personal los incrementos en el valor monetario de los seguros de vida.

Como puede observarse, diferencias de matiz separan las propuestas Bradley-Gephardt y Kemp-Kasten. En cualquier caso, la mayor aportación de todas ellas ha sido la de crear un estado de opinión generalizado favorable a una reforma importante del Sistema Fiscal Federal que se concretó en una directiva que el presidente Reagan remitió en 1.984 al Departamento del Tesoro norteamericano para que iniciara los trabajos técnicos preparatorios de las discusiones legislativas sobre ese programa de reforma fiscal fundamental.

2.5. Las bases de la reforma fiscal de 1.986

La aceptación política del descontento del contribuyente americano provocó que el presidente Reagan, en el "Discurso sobre el Estado de la Unión" en enero de 1.984, encargase al Departamento del Tesoro una completa revisión del sistema fiscal, así como la propuesta de un conjunto de reformas fundamentales del mismo. Diez meses después, el 27 de noviembre de 1.984, el Secretario del Tesoro D.T. Regan remitió a la Casa Blanca el informe solicitado con el título de "Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth" (Tesoro I). Este informe, amplio y complejo, se aproximaba en gran medida al objetivo de gravar la totalidad de la renta real de forma uniforme y consistente, por lo que

se consideró políticamente poco realista, motivando su revisión antes de ser remitido al Congreso. A finales de mayo de 1.985, el Presidente Reagan presentó al Congreso el segundo informe titulado "The President's Proposals to the Congress for Fairness, Growth and Simplicity" (Tesoro II), donde se recogen sus propuestas de reforma. El 23 de noviembre de 1.985 el "Ways and Means Committee" de la Cámara de Representantes Norteamericana dictaminó el proyecto de ley de reforma impositiva que fue aprobado por la Cámara el 17 de diciembre. El proyecto pasó por numerosos avatares en el Senado, sufriendo una importante modificación. Tras el estudio de un Comité conjunto de la Cámara y el Senado, la nueva ley fue firmada por el Presidente Reagan el 22 de octubre de 1.986.

A continuación se ofrece un resumen del contenido de las mencionadas propuestas de reforma, cuyo desarrollo puede complementarse con los trabajos de Ch. E. McLure (1.985), J.A. Rodríguez y J.J. Rubio (1.985) y E. Albi (1.987).

2.5.1. Las propuestas de los informes I y II del Tesoro

El Departamento del Tesoro propone la aplicación de tipos de gravamen más reducidos, un incremento de las deducciones personales y una elevación del mínimo exento como contrapartida a la reducción de numerosas deducciones, exenciones y créditos fiscales sin justificación concreta. Una hipótesis de partida es que la propuesta no va a modificar la distribución personal de la carga fiscal entre tramos de renta, aunque sí reduce la carga fiscal de forma significativa a los contribuyentes de rentas bajas.

A. Estructura tarifaria para personas

Ambos informes proponen la sustitución de la tarifa vigente com puesta por 14 tramos impositivos con tipos graduados desde el 11 al 50% por una tarifa más sencilla de tres tipos (15, 25 y 35). En concreto, para declaraciones individuales la tarifa sería:

<u>Tramos de renta</u>	<u>Tipos impositivos marginales</u>	
	<u>Legislación actual</u>	<u>Propuestas Informes I y II</u>
Inferior a 2.800 \$	0 - 11	0
2.800 a 19.300 \$	11 - 23	15
19.300 a 38.100 \$	23 - 38	25
superior a 38.100 \$	38 - 50	35

B. Deducciones personales y mínimos exentos

Con el fin de incrementar el grado de equidad en el tratamiento de las familias, las propuestas del Tesoro inocrementan la deducción per sonal por contribuyente y dependientes a 2.000 \$ (con anterioridad 1.080 \$).

En cuanto al tramo de renta al que es de aplicación el tipo de gravamen cero, las cuantías se incrementan dependiendo de la forma de declaración. El siguiente cuadro resume la situación:

<u>(\$)</u>	<u>Ley actual</u>	<u>Informe I</u>	<u>Informe II</u>
Declaración individual	2.480	2.800 (11 %)	2.900 (14 %)
Declaración conjunta	3.670	3.800 (3 %)	4.000 (8 %)
Cabezas de familia	2.480	3.500 (30 %)	3.600 (32 %)

Estos ajustes permiten eliminar la tributación de las familias con niveles de renta inferiores al nivel de pobreza. Por otra parte, es importante resaltar que los tramos de renta, las exenciones persona

les y las cantidades correspondientes al tramo cero serían objeto de indiciación.

C. Ampliación de la base

Con el fin de ampliar la base en aras de una simplificación del sistema fiscal, el informe propone la modificación o anulación de ciertas partidas deducibles, exenciones y créditos fiscales especiales que no son aplicables a la mayoría de los contribuyentes. Entre estas se encuentran ciertos beneficios complementarios, pagos e indemnizaciones por desempleo, aplicaciones de renta con tratamiento fiscal ventajoso, deducciones como gastos empresariales de ciertos gastos personales, etc.

Merecen especial mención las siguientes partidas:

. Gastos médicos y extraordinarios

Se mantiene la deducción cuando superan cierto límite, en concreto el 3 % de la Renta Bruta Ajustada. (El informe II eleva el límite al 5 %).

. Deducción de intereses por préstamos hipotecarios

Se mantiene para la vivienda habitual del contribuyente. El resto de los intereses deducibles, incluyendo los intereses por préstamos para adquisición de segundas viviendas, son deducibles hasta un límite de 5.000 \$ sobre los rendimientos de la inversión. (El informe II mantiene la plena deducibilidad de los intereses por préstamo en los mismos términos que la legislación actual).

. Contribuciones Benéficas

Las deducciones especificadas por este concepto se consideran deducibles por la cuantía en exceso sobre el 2 % del RBA. (El informe II mantiene la legislación actual para las deducciones especificadas).

. Cuentas Personales de Jubilación (IRA)

La deducción por aportaciones al IRA se mantiene y se incrementa de 2.000 a 2.500 \$ por trabajador. El actual límite de 250 \$ por cónyuge se incrementaría a 2.500 \$ para el cónyuge que trabaja a domicilio. (El informe II mantiene el límite de 2.000 \$ aunque aplicable para el cónyuge que trabaja en casa).

. Prestaciones de la Seguridad Social

Las prestaciones de la Seguridad Social permanecen excluidas del IR.

. Otras deducciones y exclusiones

El actual crédito fiscal por cuidado infantil sería sustituido por una deducción de la base por el mismo concepto. El crédito fiscal por rentas del trabajo se mantendría con indiciación. (El informe II ha incrementado y mantiene la indiciación). Se establece un crédito fiscal por ascendientes, minusválidos y enfermos. Se anula la deducción por varios perceptores por cuanto no tiene justificación con la nueva estructura tarifaria. La exención de las prestaciones por seguro de enfermedad se mantendría hasta un límite de 70 \$ mensuales para solteros y 175 \$ mensuales por familia. (El informe II sujeta a gravamen los primeros 10 \$ mensuales por contribuyente individual y los primeros 25 \$ mensuales para familias).

La exención por subsidio de desempleo, actualmente situada en

18.000 \$ por declaración conjunta desaparecería ya que no es equitativo que aquellos que perciben una prestación por desempleo no paguen impuestos, mientras que aquellos con idénticas rentas, que trabajan, sí lo hagan.

Se rechaza, asimismo, las deducciones especificadas por impuestos estatales y locales que benefician de manera desproporcionada a contribuyentes de renta elevada de Estados y localidades de elevada presión fiscal.

Por último, la práctica de deducciones empresariales por gastos de personal debe ser controlada, limitando los gastos por alimentación, comedores, cafeterías, esparcimiento, etc.

D. Reformas en la tributación de las rentas empresariales y el capital

Las reformas propuestas por el Tesoro pretenden racionalizar la tributación de las rentas procedentes de las empresas y del capital, tratando de aplicar a la renta económica real el mismo tratamiento fiscal con independencia de la fuente productora. En este sentido, las reformas propuestas por el Departamento del Tesoro estarían encaminadas al logro de una mejora en la reasignación de los recursos económicos.

. Tipos impositivos societarios

La estructura de tipos graduados del 11 al 46 por 100 se reduce a un tipo único del 33 % al que se sujetan todas las sociedades. Este tipo es 2 puntos porcentuales menor que el tipo marginal más alto de la escala personal. (El Tesoro II mantiene una escala progresiva para beneficios pequeños. Los primeros 75.000 \$ de base imponible se grava

rían con tipos del 15, 18 y 25 por 100 en tramos de 25.000 \$. Estos tipos progresivos irían perdiendo peso para las sociedades con beneficios por encima de los 140.000 \$ y desaparecerían totalmente a partir de 360.000 \$, a los que se aplicaría únicamente el tipo del 33 por 100). Unida a las restantes medidas, el informe I prevé una elevación en la carga tributaria del Impuesto de Sociedades, por término medio, del 37%. (El informe II reduce esta previsión al 23 % para el año 1.990).

. Ganancias de capital

Las ganancias de capital producidas por activos poseídos durante un periodo superior al año se han beneficiado en USA de un tratamiento fiscal muy ventajoso. La exclusión en un 60 % de las ganancias de capital generadas a largo plazo ha sido justificada por la necesidad de evitar la tributación de ganancias nominales o ficticias que sólo reflejan la inflación del periodo. El informe I del Tesoro pretende que el coste original de los activos utilizado en el cálculo de la plusvalía pueda ser ajustado por inflación con objeto de sujetar a gravamen exclusivamente las ganancias reales. Con el ajuste por inflación y con una tarifa simplificada no habría necesidad de dar un trato preferencial a las ganancias de capital realizadas, por lo que se propone su gravamen como renta ordinaria. (El informe II aún reconociendo la bondad de esta propuesta, por razones operativas pospone la introducción de la indiciación hasta 1.991 y mientras tanto permite la exclusión del 50 % de las ganancias de capital a largo plazo (12 meses a partir de la Tax Reform Act de 1.976), excepto para la propiedad amortizable).

. Amortización y valoración de existencias

Con el fin de asegurar un correcto tratamiento de las amortizaciones desde el punto de vista fiscal, el informe I propone la desapa

rición del crédito fiscal por inversiones (10 %), la indiciación por inflación del valor base de amortización de los activos y que las deducciones por depreciación se aproximen a la depreciación económica o real a través de una revisión de los porcentajes de amortización. (El informe II reconoce la indiciación del valor amortizable, aunque permite la amortización acelerada).

En relación a las existencias, se está penalizando a empresas con elevado volumen de existencias. Los informes del Tesoro permiten el uso del criterio LIFO o bien aplicar el FIFO indiciado, aunque la adopción de este sistema no sería obligatorio.

. Deducción por doble imposición de dividendos

El informe I no se muestra partidario de la plena integración del IR e IS por razones técnicas. Propone que los Estados Unidos siga la práctica de otros países desarrollados; es decir:

1. Aplicar el IS sobre los beneficios no distribuidos, y
2. Facilitar una deducción parcial para evitar la doble imposición de dividendos. Esta deducción permitiría a las sociedades una deducción por dividendos similar a la deducción por intereses que se concretaría en el 50 % (10 % en el Tesoro II) de los dividendos pagados.

. Tratamiento fiscal preferencial a determinados sectores

Los beneficios fundamentales a reformar radicarían, en el área de la tributación empresarial, en los sectores energético y financiero. Siguiendo la línea de aumentar la neutralidad tributaria, las Propues-

tas del Tesoro I a este respecto se concretan en las siguientes:

- . en el sector de la energía y de los recursos naturales se suprimiría la consideración como gasto deducible del ejercicio de las inversiones intangibles y de los gastos de investigación y prospección, y la deducción porcentual en concepto de factor de agotamiento. En su lúgar se admitiría sólo un coste por agotamiento del yacimiento.

- . en el sector financiero, sobre todo en el área de seguros, se suprimirían una variedad de beneficios fiscales con la finalidad de logar un trato equivalente al de las sociedades cuya actividad se desarrolla en otros sectores.

El Plan presidencial suaviza la eliminación de determinados beneficios de sectores concretos. En el caso del petróleo y el gas natural se mantendría la deducibilidad en el propio ejercicio de las inversiones intangibles y de los gastos de investigación y prospección, pero se propone la derogación de la deducción porcentual en concepto de factor agotamiento excepto para algunos supuestos.

E. Elusión Fiscal

Gran parte de las propuestas formuladas en el informe I como en el II tienen como fin reducir el atractivo de la elusión fiscal para los contribuyentes. Entre ellas destacamos:

- . la reducción de tipos impositivos
- . el gravamen de las ganancias reales de capital como renta corriente
- . las deducciones por amortización aproximadas a la depreciación económica

- . la indiciación de los gastos por intereses netos
- . la periodificación paralela de gastos e ingresos en la producción multi-periodica, restringiendo el uso del criterio de caja a la hora de cuantificar la renta
- . y, el tratamiento de sociedades de personas con elevado número de socios como sociedades sujetas al Impuesto de Sociedades (aunque el informe II mantiene la situación actual por la cual los socios tributan exclusivamente en el IR).

2.5.2. La Reforma Fiscal de 1.986

La Tax Reform Act de 1.986 es el resultado de la inquietud reformatora que ha sacudido a la opinión pública y especializada de los Estados Unidos durante el último decenio y de la que son claros exponentes las propuestas hasta aquí analizadas. La reforma que esta ley recoge se inscribe en la más pura ortodoxia de la tendencia fiscal a la ampliación de bases. Para "financiar" la reducción de los tipos impositivos y los aumentos de las exenciones personales y de la deducción estándar, se ha revisado el diseño de la base imponible ampliando su definición y se ha previsto un aumento de la recaudación en el Impuesto de Sociedades.

En el ámbito personal, se ha producido una simplificación de la estructura tarifaria, aunque esta se llevará a cabo en dos ejercicios. Para 1.987, la estructura es de cinco tramos, mientras que en 1.988 la tarifa se reduce a dos tramos:

1.987 Declaración conjunta:

<u>Base Imponible</u>	<u>Tipo Marginal</u>
0 - \$ 3,000	11 %
\$3,000 - 28,000	15
28,000 - 45,000	28
45,000 - 90,000	35
90,000 en adelante	38,5

1.987 Declaración individual

<u>Base Imponible</u>	<u>Tipo marginal</u>
0 - \$ 1,800	11 %
\$1,800 - 16,800	15
16,800 - 27,000	28
27,000 - 54,000	35
54,000 en adelante	38,5

1.988 y futuro

<u>Declaración conjunta</u>		<u>Declaración individual</u>	
<u>Base Imponible</u>	<u>Tipo Marginal</u>	<u>Base Imponible</u>	<u>Tipo Marginal</u>
0 - \$29.750	15 %	0 - \$17.850	15 %
\$29.750 en adelante	28 %	\$17.850 en adelante	28 %

En el caso de la estructura definitiva, el efecto del tipo menor del 15 % se compensa gradualmente al aplicar un tipo suplementario del 5 % a las bases imponibles entre 71.900 \$ y 149.250 \$ para declaración conjunta, y a las bases entre 43.150 \$ y 89.560 \$ para declaración individual. Asimismo, el mínimo exento por persona se incrementa gradualmente desde 1.080 \$ en 1.986 a 2.000 \$ en 1.989, previniéndose su indicación a partir de 1.990. También para el mínimo exento existe un mecanismo de compensación gradual que lleva a eliminar su efecto (ver Albi (1.987)). Como afirma el propio Profesor Albi, parece necesario subrayar que la aparente simplicidad de la estructura de tipos impositivos se convierte en la práctica en la aplicación de tres tipos marginales del 15, 28 y 33 por ciento a tramos que varían según las circunstancias y en una aplicación final del tipo del 28 %. El tipo medio máximo no supera nunca el 28 %, lo cual se logra aplicando diversos tipos marginales y creando una escala de tipos medios que pueden variar entre el 0 y el 28 %. Como pue

de verse, esta estructura es relativamente compleja y choca contra la simplicidad primaria predicada de la reforma. Por otra parte, el tramo cero se transforma en una deducción estándar con los siguientes valores:

	<u>1.987</u>	<u>1.988</u>
Declaración conjunta	\$ 3,760	5,000
Cabezas de familia	2,540	4,400
Solteros	2,540	3,000
Casados con declaración independiente	1,880	2,500

El umbral mínimo de tributación (renta que se puede percibir sin tributar) formado por la suma de las exenciones personales más la deducción estándar se ha incrementado significativamente.

La contrapartida a este recorte de tipos e incremento de las exenciones ha sido la ampliación de bases, que se ha concretado en una serie de medidas, siendo las más significativas las siguientes:

- la desaparición de los sistemas de promediación de rentas,
- la restricción de la deducción fiscal en las cantidades destinadas a los planes de jubilación tipo IRA,
- la derogación de la deducción por dividendos percibidos,
- la derogación de la deducción por rentas del trabajo del segundo perceptor,
- el recorte de los gastos médicos deducibles,
- la eliminación de la deducción de los impuestos estatales y locales sobre ventas, salvo que sean consecuencia de actividades empresariales o profesionales,
- limitación de la deducción por intereses de préstamos para inversio

nes en cuantía igual al valor de los rencimientos declarados por capital mobiliario,

- las pérdidas de ciertas actividades sólo pueden ser compensadas con los beneficios de esas mismas actividades.

El resultado de este cuadro es que los contribuyentes de renta baja van a salir beneficiados debido al incremento de las exenciones personales y la deducción estándar. Los contribuyentes de rentas elevadas verán reducida ligeramente su carga fiscal debido al recorte de los tipos marginales. Sin embargo, un 20 % de los contribuyentes situados en niveles intermedios van a ver incrementada su carga fiscal, especialmente aquellos que estén en alguna de las situaciones siguientes:

- unidades familiares con dos o mas perceptores de renta salarial,
- contribuyentes que utilizan intensamente las cuentas-ahorro jubilación,
- quienes declaren importantes ganancias de capital, y
- quienes utilizasen pérdidas para compensar beneficios de otras fuentes.

En el ámbito empresarial, se revisa la tarifa de sociedades reduciendo especialmente el tipo más alto del 46 al 33 %, manteniendo tipos progresivos menores para las bases imponibles inferiores. La deducción por inversiones queda derogada. Se mantiene la estructura básica del actual sistema de amortización acelerada. Se revisan ciertos criterios contables de la fiscalidad societaria, especialmente en cuanto al uso del criterio de contabilidad de caja y se reducen ciertos beneficios fiscales de sectores concretos (sector de hidrocarburos, bancario y seguros, especialmente). No hay que olvidar el recorte que sufre el crédito fiscal para evitar la doble imposición internacional, así como

el mantenimiento de la "imposición mínima" tanto para personas físicas como para sociedades. Con este sistema, los individuos pagarán al menos un 21 % y las sociedades el 20 % de una base imponible mínima, formada por su base real en el ejercicio más los excesos sobre unos límites de terminados de los beneficios fiscales que se hayan aplicado.

Por último, las ganancias de capital se gravarían en su totalidad al tipo fijo del 34 %, cualquiera que sea su cuantía.

La Ley de Reforma Fiscal, a pesar de las modificaciones sufridas desde su gestación en los informes del Tesoro hasta su texto definitivo, mantiene las líneas maestras básicas pretendidas:

- * los impuestos sobre la renta y sociedades siguen siendo las fuentes básicas de recaudación federal,
- * se reducen los tipos impositivos tanto en el IR como en el IS,
- * se trata de ampliar las bases imponibles de ambos impuestos, especialmente en sociedades,
- * la carga tributaria debe aumentar para las sociedades para reducirse en un 5 % para las personas físicas, y, todo ello,
- * intentando mantener el mismo nivel de recaudación que con la legislación vigente en 1.986.

3. LA IMPOSICION PERSONAL SOBRE LA RENTA EN EL CONTEXTO DE LOS PAISES DE LA OCDE

Utilizando un análisis reciente realizado por la OCDE (1.986), en el presente apartado se consideran las técnicas de la imposición personal sobre la renta que han sido utilizadas en los países miembros

de la OCDE durante el periodo comprendido entre 1.975 y 1.983. En primer lugar, se centra la atención en cuatro elementos básicos del impuesto como son la base imponible, la unidad contribuyente, las bonificaciones y las tarifas. En segundo término, se examina la especial problemática planteada por el fenómeno de la inflación en el seno del impuesto y las principales soluciones adoptadas en los distintos países. Por último, se considera la configuración del impuesto desde el punto de vista de la importancia otorgada a las consideraciones de la eficiencia y la equidad.

3.1. Elementos básicos del impuesto

Empezando por la renta sujeta a gravamen, cabe destacar los siguientes aspectos generales: a) Los rendimientos del trabajo se incluyen de forma sistemática, sin perjuicio de posibles deducciones, b) Las ventajas adicionales normalmente son gravadas con distinta intensidad. Así, las cotizaciones de los empresarios a sistemas privados de seguros de enfermedad, retiro, etc. se excluyen, salvo en España y Suiza por lo que se refiere a las aportaciones voluntarias, c) Los beneficios netos de los agricultores y pequeños comerciantes se incluyen de forma sistemática, sin perjuicio de la aplicación de bonificaciones, d) Generalmente se incluyen los intereses de las cuentas bancarias, de los fondos públicos y de otras fuentes, salvo en Finlandia y en Grecia por lo que se refiere a los intereses de las cuentas bancarias y en Austria, Finlandia y Turquía, respecto a los intereses de la Deuda del Estado, e) Los pagos correspondientes a las pólizas de seguros de vida se incluyen, salvo en Dinamarca, España y Japón, f) Las rentas de la propiedad inmobiliaria se incluyen de forma sistemática, g) La renta imputada a la vivienda propia se incluye generalmente, aunque por un importe inferior al valor de mercado, en los países nórdicos, Bélgica, Italia, Países Bajos, Nueva Zelan

da, España y Suiza, y se excluye en Francia, Japón, Luxemburgo, Portugal, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos, h) Las pensiones por alimentos y otras rentas de subsistencia se incluyen en general, salvo en Australia, Alemania, Austria, Japón, Nueva Zelanda, Suiza y Turquía, i) Las indemnizaciones de huelga se incluyen en general, si bien normalmente se excluyen en Canadá, Finlandia, Irlanda, Noruega, Reino Unido y Suecia, y frecuentemente en Australia, j) Las pensiones se incluyen en general, salvo en Turquía donde normalmente quedan excluidas, k) El subsidio de desempleo generalmente se incluye, salvo en Alemania, Austria, España, Irlanda, Japón, Portugal y Turquía, donde, normalmente, queda excluido, l) Las indemnizaciones por enfermedad se incluyen en Australia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Noruega, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos y se excluyen en Alemania, Austria, Canadá, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Portugal, España y Turquía, m) La ayuda familiar generalmente se excluye salvo en Canadá y España, en que normalmente se incluye.

En relación al tema de la unidad contribuyente debe destacarse la tendencia a considerar al individuo, y no al matrimonio o a la familia, como la unidad contribuyente del impuesto. Así, hasta finales de los 60 el sistema de tributación individual sólo se aplicaba en tres países de la OCDE: Australia, Canadá y Nueva Zelanda. En 1.974 este sistema también se aplicaba en Austria, Dinamarca, Grecia, Japón, Países Bajos y Suecia, mientras que en otros países como Alemania, Noruega, Estados Unidos y el Reino Unido se ofrecía a los cónyuges la posibilidad de optar por su utilización. En 1.976 el sistema también se extendería a Finlandia e Italia y en 1.980 se introduciría la posibilidad de optar por él en Italia. En el cuadro siguiente se ofrece un resumen, referido a 1.983, de las prácticas seguidas en los países de la OCDE en relación a la elección de la unidad contribuyente.

**UNIDADES CONTRIBUYENTES RESPECTO DE LAS RENTAS
DEL TRABAJO EN LOS PAISES MIEMBROS DE LA OCDE (1983)**

<i>TRIBUTACION INDIVIDUAL</i>	<i>TRIBUTACION CONJUNTA</i>
Australia.	Alemania (6).
Austria.	Bélgica (7).
Canadá (1).	España (7).
Dinamarca.	Estados Unidos (6).
Finlandia.	Francia (8).
Grecia (2).	Irlanda.
Holanda (3).	Luxemburgo (8).
Italia (4).	Noruega (9).
Japón.	Portugal (10).
Nueva Zelanda.	Reino Unido.
Suecia.	Suiza.
Turquía (5).	

- (1) Tributación conjunta cuando la renta de uno de los cónyuges es muy baja.
- (2) La renta de la esposa procedente de una empresa no societaria vinculada a la actividad del marido se agrega a la renta de éste.
- (3) La renta no ganada es gravada conjuntamente, pero desde 1984 se atribuye al cónyuge cuya renta ganada es mayor.
- (4) Cada cónyuge es gravado separadamente por su propia renta, por la mitad de la renta procedente de la propiedad común y la mitad de la renta de sus hijos menores.
- (5) La imposición conjunta se aplica si cada cónyuge trabaja separadamente para más de un empleador y si cada uno percibe por separado una cantidad de renta bruta que exceda de un nivel previamente especificado.
- (6) Opción por la imposición individual (raramente ventajosa). Sistema *splitting*.
- (7) Incluye la renta de los hijos.
- (8) Incluye la renta de los hijos. Aplicación del *quotient*.
- (9) Incluye la renta de los hijos. Los cónyuges pueden optar por la tributación individual de la renta ganada.
- (10) Imposición conjunta para el Impuesto Complementario (un sobreimpuesto diseñado para ajustar en alguna medida la imposición sobre la renta a las circunstancias personales) e individual para el Impuesto Profesional (impuesto cedular sobre la renta del trabajo).

Fuente: OCDE y elaboración propia.

En cuanto a las bonificaciones fiscales se establece la distinción entre bonificaciones "a forfait", definidas como aquellas que no se relacionan con los gastos efectivamente realizados por el contribuyente y de las que pueden beneficiarse quienes cumplan los requisitos legalmente establecidos, y las bonificaciones reales, fijadas totalmente en función de los gastos realmente realizados por el contribuyente. Las principales bonificaciones "a forfait" son: a) Las deducciones de carácter general o que afectan a los trabajadores dependientes con independencia de su situación familiar, b) La deducción por matrimonio y

c) Las deducciones por hijos o por otras personas a cargo del contribuyente. Entre las deducciones reales cabe destacar las correspondientes a intereses pagados, primas de seguros, cotizaciones a regímenes privados de jubilación y donativos a centros benéficos. Por otra parte, las bonificaciones fiscales pueden asumir la forma de reducciones de la renta imponible (fijas o crecientes/decrecientes con la renta), deducciones de la cuota (fijas o variables), imposición a tipo cero (Australia, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Luxemburgo, Noruega, Suecia, Suiza y Estados Unidos), sistemas de cociente familiar (Francia, Luxemburgo), sistemas de división de las rentas (Alemania, Estados Unidos) y aplicación de tarifas distintas (Estados Unidos, Finlandia, hasta 1.976, Noruega, Portugal, desde 1.979).

Por lo que se refiere a las tarifas conviene destacar que: a) El tipo marginal de gravamen más alto se ha reducido en siete países, aumentando tan sólo en Bélgica, Francia y Nueva Zelanda, donde se ha reducido considerablemente en 1.984, b) El número de tramos de la tarifa se ha reducido en el periodo 1.975-1.983 en 11 países, siendo aumentado solamente en Alemania, Bélgica, España, Francia y Suecia, c) Tres países - Dinamarca, Japón y Suiza - han mantenido la estructura de tipos de gravamen durante el periodo considerado.

3.2. El impuesto personal sobre la renta y la inflación

Un tema al que se ha dedicado una especial atención en el ámbito de los países de la OCDE es el de los cambios que la inflación introduce en la progresividad real del impuesto personal sobre la renta, cuando no se aplican mecanismos de ajuste que permitan corregir los efectos de la inflación sobre la tarifa y las reducciones fiscales que se expresan en

términos nominales. Ante este problema, en el cuadro siguiente se ofrece una descripción sinóptica de los esquemas de indiciación formal que han sido aplicados en los países de la OCDE durante los últimos años. No se tienen en cuenta aquí, por lo tanto, los diferentes ajustes que se han realizado al margen de los mencionados esquemas y, en concreto, los relativos a la base imponible.

AJUSTES POR INFLACION EN LOS PAISES DE LA OCDE

PAISES	Año de introducción	% LEGAL DE INDICIACION DE LAS TARIFAS			Deducciones fiscales indicadas
		1981	1982	1983	
Australia	1976	50	Interrumpido	Interrumpido	Crédito fiscal por dependientes.
Canadá	1974	100	100	55	Desgravación básica, por esposa e hijos.
Dinamarca	1970	100	100	Interrumpido	Deducción personal básica y para pensionistas.
Estados Unidos	1985	No vigente	No vigente	No vigente	Desgravación básica por contribuyentes y dependientes.
Finlandia	1983	—	—	—	Desgravación por renta de pensiones.
Francia	1969	Varios	100	100	Desgravación por edad y por incapacitado.
Holanda	1971	100	100	80	Desgravaciones personales: dependientes, edad e incapacidad, y ciertas desgravaciones no personales.
Luxemburgo	1968	100	100	100	Deducción personal básica.
Reino Unido	1978	0	100	100	Desgravación básica, por padres, por edad y límite a la sobreimposición de las rentas del capital.
Suecia	1979	100	100	Interrumpido	—
Suiza	1985	No vigente	No vigente	No vigente	Deducción personal principal por contribuyente y dependientes más desgravación por seguros.

Fuente: OCDE, *Personal Income Tax Systems under changing economic conditions*, París, 1985, y elaboración propia.

3.3. Los objetivos de equidad y eficiencia en el Impuesto sobre la renta

Examinamos en este apartado los problemas de política fiscal a los que se han enfrentado las autoridades de la mayoría de los países de la OCDE en el periodo considerado. El primer hecho significativo que muestra un cambio de actitud en la filosofía del impuesto consiste en el mayor acento que se ha puesto en la equidad horizontal y en los objetivos de eficiencia del impuesto. De esta manera, uno de los objetivos tradicional

les, la equidad vertical, ha quedado relegado a un segundo término en las reformas o propuestas más recientes.

En gran número de países del espacio analizado, el impuesto sobre la renta es considerado, tanto por los poderes públicos como por los ciudadanos, injusto. La existencia de bonificaciones fiscales y otros privilegios específicos, la ineficacia de los métodos de recaudación, la diferencia del régimen fiscal según las clases de rendimientos, son algunos de los factores que permiten a ciertos contribuyentes evitar el impuesto o reducir su carga mientras que otros con idénticas rentas no tienen esa posibilidad. Esto, junto a los elevados tipos marginales de gravamen y al efecto de la inflación, ha generado un enorme descontento sobre el funcionamiento del impuesto sobre la renta incentivando el desarrollo de actividades y operaciones al margen de control fiscal.

EQUIDAD

Las modificaciones que son susceptibles de afectar a la equidad del IR se han presentado de varias formas que, en síntesis, son:

-
- Ampliación de la base del impuesto,
 - reducción de la progresividad de la tarifa, aunque éste es un tema que afecta más a la eficiencia que a la equidad y por ello será tratado más adelante,
 - reconsideración del régimen fiscal aplicable a los rendimientos de diferentes fuentes.
 - mejora de la gestión y administración del impuesto y lucha contra la elusión y evasión fiscal,
 - ajuste de las diferencias en la tributación entre distintas unidades contribuyentes situadas en diferentes niveles de renta,
 - sustitución de las deducciones de la base por deducciones de la cuota,

- aplicación de un mínimo y/o de un máximo de sujeción al impuesto para los grupos de rentas elevadas.

1. La ampliación de las bases del IRPF

La ampliación de bases puede conseguirse de dos maneras, según el sistema fiscal considerado:

- a) sujetar a gravamen ciertos rendimientos exentos, y
- b) abolir ciertas bonificaciones fiscales concretas aproximando la renta fiscal a la renta económica.

Las propuestas formuladas recientemente en gran número de países parecen indicar el desarrollo de un clima favorable a esta tendencia. Los ejemplos más característicos los tenemos en USA, Finlandia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Holanda y Suecia. Sin embargo, la desaparición total de bonificaciones que, en muchos casos, pueden haberse concedido con un objetivo claro económico o social, podría traducirse en una menor equidad del sistema fiscal. Por ello, es fundamental distinguir entre las bonificaciones que se consideran generalmente como gastos fiscales y los gastos necesarios para la obtención de los rendimientos. Las propuestas en el ámbito de la OCDE que tienden a ampliar la base se concentran generalmente en los gastos fiscales. En este campo son pioneros Alemania, Canadá y los Estados Unidos que evalúan periódica y sistemáticamente los gastos fiscales incorporando estas estimaciones al proceso presupuestario (Presupuesto de Gastos Fiscales). En España, este proceso está en sus primeras etapas.

En la mayor parte de los países, las bonificaciones más frecuentes utilizadas son:

- seguros generales y de enfermedad y jubilación,
- intereses de préstamos, en particular, los destinados a adquisición de la vivienda,
- compensaciones por gastos profesionales, y
- donaciones a instituciones benéficas.

Este tipo de deducciones son cuantitativamente modestas para un contribuyente medio excepto en Dinamarca, España, Luxemburgo y Suecia, siendo muy importantes para contribuyentes de renta elevada en Canadá y Estados Unidos.

Otra línea de ampliación de bases a considerar es la de conseguir la tributación de los beneficios complementarios que tienden a escapar total o parcialmente de gravamen. Esta preocupación de hacer tributar por su valor de mercado beneficios tales como el disfrute de automóviles o viviendas de las empresas, los préstamos con tipos de interés preferenciales, contribuciones de empresarios a regímenes de seguros de vida o fondos de pensiones, o bienes y servicios o precios reducidos se subrayan en informes de comisiones o de grupos de trabajo en Australia, Irlanda y Nueva Zelanda, admitiendo las dificultades de definición y valoración así como los problemas administrativos consiguientes.

2. Reconsideración del régimen fiscal aplicable a los rendimientos de diferentes fuentes

En gran parte de los países el régimen aplicable a las diferentes fuentes de renta suele diferir en gran medida, especialmente, en lo que se refiere a rendimientos de sueldos y salarios y los rendimientos de otras fuentes, dándose un tratamiento preferencial a las rentas

salariales. Cualquiera que sea el valor de los argumentos utilizados para justificar esta diferenciación, la tendencia que se deduce en los últimos años ha sido la de reducir las diferencias de trato fiscal en función de las fuentes de renta. Esta evolución ha adoptado las siguientes formas:

- Sustitución de la imposición sobre la base de un "forfait" por una evaluación más exacta de los rendimientos de contribuyentes lo que, en conjunto, tiende a aumentar el rendimiento del impuesto,
- imposición de categorías de renta antes exentas (p.e.: subsidio de desempleo en Australia, Noruega, Nueva Zelanda y Reino Unido),
- reducción o eliminación de diferencias de régimen fiscal entre rentas del trabajo y rentas de inversiones (Reino Unido, 1.984),
- reducción de diferencias de régimen fiscal entre diversos tipos de rentas de inversiones (Estados Unidos, 1.984).

3. Mejora de la administración del impuesto y lucha contra la elusión y evasión fiscal

En los últimos años se ha venido observando un doble fenómeno perturbador del cumplimiento voluntario de la obligación fiscal en el IRPF. Por un lado, la conciencia de la injusticia que supone la posibilidad de reducir la carga fiscal de ciertos contribuyentes en perjuicio de otros, al poder utilizar ciertas disposiciones fiscales especiales y, por otro, la relajación de la moralidad fiscal. Contra el primer fenómeno se propugna una lucha contra la elusión fiscal que exige un reforzamiento de las disposiciones legislativas evitando "lagunas o agujeros fiscales", pero también depende de la actitud de los tribunales que valoren más el fondo que la forma en los pleitos de naturaleza fiscal, adoptando interpretaciones más conformes con la intención del legislador. Contra el segundo fenómeno que se manifiesta en forma de "fraude fiscal" se requiere una mejora

de las técnicas de investigación y control fiscal y un aumento de los poderes de la Administración Fiscal. Pero otros temas también son importantes en este ámbito, por ejemplo, tener en cuenta las dificultades administrativas de ciertos contribuyentes, tratar con benevolencia los casos de error o de mala interpretación involuntaria y los esfuerzos para mejorar las relaciones entre administración y contribuyentes, constituyen modos de evitar la evasión fiscal de forma positiva. En ciertos países, esta política ha dado lugar a mejoras importantes en las relaciones entre Administración y contribuyentes. El informe Keith (1.983) del Reino Unido constituye un ejemplo de como sopesar los poderes de la Administración para hacer frente a su función y el respeto a los derechos de los ciudadanos.

4. Unidad contribuyente desde la perspectiva de la equidad

En el ámbito espacial considerado se ha observado en los últimos cinco años, una fuerte tendencia a considerar la neutralidad fiscal respecto al matrimonio (esto es, que el impuesto no sea determinante a la hora de contraer o no matrimonio) así como sobre los incentivos a obtener segundos sueldos. Esta tendencia se ha manifestado en algunos países que han pasado de la tributación conjunta obligatoria de los cónyuges a la tributación separada obligatoria u opcional. Ejemplo de este punto de vista es el del Comité ASPREY de Australia (1.975) que rechaza la adopción del concepto obligatorio de unidad familiar por razones de orden social. La imposición separada de los cónyuges coloca, en principio, a la pareja casada que obtiene dos salarios en pie de igualdad con la pareja que obtiene dos salarios pero no están casados. Sin embargo, aunque la elección de la unidad fiscal sea importante, la carga fiscal relativa de las diferentes categorías de familias depende más de la estructura de las

exoneraciones fiscales.

5. La elección entre reducciones, créditos fiscales y transferencias

Las reducciones de la base imponible y los créditos fiscales constituyen medios para alcanzar la equidad vertical. Para considerar la idoneidad de uno u otro mecanismo existen opiniones encontradas:

* Hay quienes opinan que la equidad vertical se asegura mediante la aplicación de tarifas progresivas, por lo que las diferencias de capacidad contributiva deben quedar reflejadas en el nivel de renta sobre el que se aplica la escala. Esta opinión conduce a mantener las exoneraciones fiscales,

* Otros consideran que cada uno de los miembros de un grupo de contribuyentes al que se le concede una deducción fiscal debe obtener la misma reducción de su carga, cualquiera que sea su nivel de renta. Esto les inclina a decidirse por el crédito fiscal que asegura, salvo casos concretos, la igualdad de la reducción de la carga fiscal para todos los contribuyentes, a todos los niveles de renta.

La elección entre estas dos fórmulas no es siempre radical y suelen compaginarse las reducciones y los créditos de impuesto. En gran parte de los países, las exoneraciones de la base se conceden en forma de reducciones, aunque algunos utilicen los créditos de impuesto y el gravamen a tipo cero del primer tramo de renta. Los créditos fiscales deducibles de la cuota suelen servir para incentivar determinados comportamientos de naturaleza económica (adquisición de bienes de inversión, bienes inmuebles) y social.

6. Aplicación de mínimos y máximos de gravamen a los colectivos de renta elevada

Algunos países de la OCDE han adoptado o propuesto medidas para asegurar que el gravamen de personas con fuerte nivel de renta no baje de un mínimo y, por otro, aunque este es un tema más de eficiencia que de equidad, que las rentas de estos grupos no soporten un tipo excesivo de gravamen.

La aplicación de un nivel mínimo de imposición se considera como un instrumento para mejorar la equidad vertical de la fiscalidad de las rentas, evitando que los grupos de renta elevada puedan escapar al IRPF obteniendo importantes ventajas de los gastos fiscales. En líneas generales, las medidas utilizadas para garantizar un mínimo de tributación van en línea con las propuestas del Ministerio de Hacienda canadiense (1.985) consistentes en:

- exigir que el gravamen no sea inferior a la cantidad resultante de aplicar un tipo determinado a una definición corregido de la renta sometida a gravamen,
- aplicar además de la tarifa normal sobre la renta imponible, un impuesto suplementario sobre la misma base, o
- limitar en el ejercicio fiscal el importe de los gastos fiscales susceptibles de ser deducidos para determinar la renta sometida a imposición.

También criterios de equidad exigen que contribuyentes de renta elevada vean limitado su nivel de imposición, asegurando que el impuesto al que están sometidos tanto por el IRPF como por el Impuesto sobre el Patrimonio Neto no excedan de un porcentaje máximo específico de su renta. Esta garantía existe en todos los países que aplican un impuesto progresivo sobre el patrimonio neto (Dinamarca, España, Finlandia, Noruega, Holanda, Suecia) mientras que Bélgica y Turquía a través de la limitación del Tipo Medio de Gravamen consiguen esta garantía, esto se asegura mediante la

aplicación al tramo superior de renta de un tipo de gravamen inferior al del penúltimo tramo de la escala.

EFICIENCIA

En lo que respecta a la eficiencia económica del IR existen dos cuestiones esenciales si se quiere evaluar el efecto del tributo sobre el funcionamiento de la economía:

- en primer lugar, los incentivos fiscales a favor del ahorro y los temas de endeudamiento, y
- en segundo lugar, la afectación a los incentivos al trabajo y asunción de riesgos.

1. Incentivos al ahorro y endeudamiento

Existe un claro escepticismo en cuanto a la posibilidad de medir los efectos del impuesto sobre la renta en relación al ahorro familiar. Sin embargo, sí es función de las autoridades fiscales determinar hasta que punto los incentivos en favor del ahorro familiar, que otorgan a través del impuesto sobre la renta, son adecuados. En los últimos años, en el ámbito de la OCDE, se ha asistido a un crecimiento de los incentivos fiscales al ahorro, comportamiento que refleja la necesidad de impulsar una financiación apropiada de las inversiones suplementarias necesarias para asegurar un crecimiento no inflacionista. No obstante, es difícil determinar, de forma general, las diferencias de régimen fiscal que serían apropiadas para las diferentes formas de ahorro y endeudamiento fundamentalmente por las especificidades del sistema económica en que operan y los objetivos económicos y sociales dominantes en los diferentes países de la OCDE.

En lo que se refiere al endeudamiento, la mayor parte de los países consideran que los intereses pagados deben ser deducibles de la renta que genera el empréstito, aunque no da derecho a deducción en ausencia de renta asociada. Así, la mayor parte de los países admiten la deducibilidad de los intereses de préstamos destinados a financiar la actividad empresarial o profesional del prestatario pero no admiten la deducibilidad de los intereses de préstamos destinados a la adquisición de bienes de consumo. De esta tendencia son excepción, Dinamarca, USA, Noruega, Holanda, Suecia y Suiza, donde no se hace distinción en función de la finalidad del empréstito.

Otra cuestión que se debate actualmente es la de saber si es conveniente otorgar en el IRPF ventajas a los contribuyentes para incitarles a colocar sus fondos a través de inversores institucionales (fondos de pensiones, compañías de seguros, etc.) en vez de incentivos concedidos a las inversiones en acciones. No hay unanimidad en su contestación por cuanto algunos temen que esta postura suponga una penalización a la asunción de riesgos del que se alejan los inversores institucionales.

El acceso a la propiedad tiene un régimen fiscal favorable en casi todos los países, especialmente, la residencia habitual. En concreto:

- los intereses de los préstamos contraídos para la adquisición de viviendas con carácter de residencia habitual son total o parcialmente deducibles en todos los países excepto Canadá.
- existen ventajas fiscales en el IPN y en el gravamen de las ganancias de capital así como la exención de gravamen de las rentas imputadas, en más de la mitad de los países del entorno considerado. De esta manera, la no inclusión de renta imputada por vivienda más la deducción de intereses por préstamo constituye en muchos casos una subvención fiscal importante.

- Algunos estados aplican, además, deducciones de la base o créditos fiscales por adquisición de vivienda.

En cualquier caso, este régimen preferencial permite que la inversión en vivienda tenga una rentabilidad neta de impuestos favorable respecto a otras inversiones, hasta tal punto que éste régimen fiscal, en particular cuando se extiende más allá de la residencia principal como ocurre en países como Dinamarca, Irlanda, Noruega, Suecia, Suiza y Estados Unidos que admiten de hecho la deducibilidad de todos los intereses, puede tener un efecto de desviación de las inversiones productivas en el mercado de capitales y puede distorsionar los comportamientos del consumo. Es por ello que la tendencia actual es la de limitar las ventajas fiscales concedidas al acceso a la propiedad. Las medidas propuestas son, sintéticamente:

- la fijación de límites a las posibilidades de deducción, antes ilimitadas, de los intereses por préstamos (Italia, 1.978 y España, 1.985),
- la sustitución de las deducciones de la base por créditos fiscales deducibles de la cuota (Australia y Francia, 1.984),
- no revisión de los límites de las cantidades deducibles, que llevan a una disminución de su valor real o bien, una reducción efectiva del límite (Irlanda, 1.983-1.984),
- limitación de la ventaja fiscal a la primera adquisición (Australia, Canadá y Nueva Zelanda),
- limitación de la exención a la residencia principal (Irlanda, 1.985-1.986),
- no deducibilidad para contribuyentes con rentas superiores a una cierta cuantía (Japón, 1.980).

Por contra, países como Estados Unidos y el Reino Unido en sus últimas propuestas adoptan una actitud conservadora al respecto señalando que la posible ampliación del impuesto no afectaría a las reducciones fiscales concedidas a los intereses de préstamos para adquisición de vivienda principal.

Las aportaciones a fondos de pensiones son deducibles de la renta imponible en la mayor parte de los países aunque quedando sometidas a límites. Existe una doble justificación a este comportamiento; en primer lugar, dada la crisis de los regímenes públicos de la Seguridad Social, incentiva el recurso al ahorro privado y a la capitalización para la jubilación y, en segundo lugar, desde un punto de vista técnico, resulta equitativo exonerar unas aportaciones que posteriormente serán gravables en forma de pensiones. Estas formas de ahorro tienen un trato muy ventajoso en Estados Unidos con los sistemas IRA y Keogh, y en Canadá a partir de 1.984. Asimismo, Francia (1.983) y Japón (1.984) han introducido ventajas adicionales. En España esta en su primera fase de regulación el tratamiento fiscal de los fondos de pensiones.

Las contribuciones a los sistemas de seguros de vida son generalmente deducibles de la renta sometida a imposición aunque con algún límite. Sin embargo, la tendencia parece apuntar a la supresión de esta deducción. En concreto, la Comisión irlandesa (1.982) recomendó su supresión; en el Reino Unido la deducción no es aplicable a las nuevas pólizas de seguros de vida contratadas a partir de 1.984 y en Suecia se ha suprimido esta deducción desde 1.983.

En algunos países existen también incentivos fiscales a los ahorradores que colocan sus fondos en entidades públicas de ahorro: bancos, cajas nacionales de ahorro, etc. (Irlanda, Grecia) aunque con limitaciones. En Japón quedan exentos los intereses percibidos sobre una cantidad fija de depósitos en entidades públicas y privadas.

Por último, se han creado ciertos incentivos fiscales en favor del ahorro invertido en acciones con objeto de potenciar la oferta de capita

les para inversiones productivas. El ejemplo más característico es la implantación y desarrollo de sistemas de integración del impuesto sobre la renta y el de sociedades que pretenden incitar a los particulares a invertir en sociedades de capital, aunque es preciso reconocer que las principales medidas incentivadoras de la formación de capital se han abordado en el ámbito del IS.

2. Incentivos sobre la oferta de trabajo

No hay duda que el impuesto sobre la renta tiende a modificar el comportamiento de los individuos frente al trabajo. Uno de los objetivos de las propuestas de reforma del sistema fiscal en el ámbito estudiado es el de reducir los efectos negativos que pueda tener sobre la oferta del factor trabajo. Asimismo, se admite ampliamente que los comportamientos ante modificaciones de la fiscalidad son diferentes según la categoría de contribuyente considerado, que las medidas para valorar el efecto sobre la oferta de trabajo por contribuyentes deben ser diferentes y que la imposición no sea quizás el factor predominante de las decisiones en materia de trabajo.

El resultado de las enseñanzas teóricas en cuanto a los efectos del impuesto sobre la renta sobre la oferta de trabajo han sido y serán tratados en otros epígrafes de este trabajo. Aquí haremos mención a las propuestas que, en los países de la OCDE, podrían tener impacto sobre el incentivo a trabajar. Para ello recordamos la conclusión más importante de los trabajos teóricos: existe un amplio consenso en el seno de los políticos y de los contribuyentes sobre el hecho de que los altos tipos del IR afectan de modo negativo al esfuerzo de trabajo y, en general, desincentivan la asunción de riesgos. Esta es una de las razones que ha motiva

do que diferentes gobiernos aborden la puesta en práctica de un conjunto de actuaciones para limitar el efecto. Destacamos:

a) la disminución de los tipos y la reducción de la progresividad de la tarifa. La disminución de los tipos del IR permite:

- . compensar el efecto negativo sobre la oferta de trabajo y el incentivo a desviar actividades hacia la economía sumergida,
- . reducir la injusticia que supone la existencia de beneficios fiscales susceptibles de ser utilizados por una minoría de contribuyentes,
- . romper con el comportamiento inflacionista que supone internalizar en la negociación salarial los incrementos en la tarifa del IR,
- . reducir el efecto de la "remora fiscal", planteándose como una alternativa a la indiciación, para la consecución de este objetivo,
- . por último, ciertos economistas consideran que la reducción de los tipos se puede traducir en una mayor recaudación derivada del crecimiento de la actividad económica que se produciría como consecuencia de una reducción de los impuestos.

Las propuestas presentadas son múltiples aunque pueden circunscribirse a la evolución hacia un tipo único, que será objeto de estudio en el siguiente epígrafe, o la reducción de los tipos marginales más altos.

El incentivo al trabajo constituye el objetivo declarado de las reducciones de los tipos de gravamen marginales realizadas en el Reino Unido (1.979) y USA (1.980). Por su parte, el informe del Tesoro USA (1.984) señala que el acortamiento de la tarifa no debe reducir necesariamente la progresividad del IR preexistente y que, en cualquier caso, la existencia de mínimos exentos y deducciones estándar se traducirá en el mantenimiento de una diferenciación de los tipos medios de gravamen según el nivel de renta. Sin embargo, no se muestra partidario de un tipo de gravamen único, por conveniente que pueda ser desde el punto de vista de la eficiencia, al

considerarlo no suficientemente equitativo. Países como Nueva Zelanda y el Reino Unido, en los que el 90 % de los contribuyentes están sujetos al mismo tipo, han conservado tipos más elevados para los grupos de rentas superiores.

La Comisión irlandesa (1.982) aunque se muestra partidaria de mantener un tipo fijo de gravamen, acompaña su propuesta de un impuesto sobre el gasto para contribuyentes situados en altos niveles de renta. Asimismo, en Noruega, una Comisión Real (1.984) ha propuesto la reducción de los tipos más altos de la tarifa.

En la práctica, los asertos de esta filosofía han sido ampliamente aceptados y estas son las consecuencias:

- * Irlanda : el Gobierno ha propuesto reducir los tramos de la tarifa de los cinco existentes a tres para el ejercicio 1.985/1.986 (35 %, 48 % y 60 %).
- * Reino Unido : desde hace varios años se aplica prácticamente un tipo único para el 90 % de los contribuyentes. En 1.979, se redujeron fuertemente los tipos más altos.
- * Nueva Zelanda : cumpliendo las directrices del Grupo de trabajo McCaw (1.982), en 1.983 el Gobierno neozelandés redujo la progresividad del tributo, quedando el 90 % de los contribuyentes gravados al 31 %.
- * Japón : en 1.984 se ha procedido a reducir en 5 puntos el tipo más alto, elevando también el tipo más bajo para compensar el efecto recaudatorio.
- * Suecia : los tipos más altos han sido reducidos de forma significativa en el periodo 1.983/1.985.

Resumiendo la situación, puede señalarse que en 1.986 se habían tomado medidas de reducción de los tipos de gravamen en USA, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido, Suecia, Noruega, Irlanda y Holanda.

b) imposición sobre familias con más de una renta. El incentivo a la participación de las mujeres en la vida activa ha sido uno de los objetivos declarados por los Gobiernos de Finlandia, Holanda y Suecia para justificar la transición desde un sistema de imposición conjunta a otro de tributación individual que pretende reducir el impuesto devengado por las familias que obtienen dos salarios. Existen otras razones tan importantes o más para justificar esta tendencia como son las Sentencias de los Tribunales Constitucionales (Irlanda e Italia), la equidad horizontal, la no discriminación de sexos, la neutralidad fiscal respecto al matrimonio o la simplificación para la Administración Tributaria. Desde el punto de vista de la eficiencia, la sobreimposición sufrida por el segundo salario derivada de la progresividad del sistema supone una penalización importante al trabajo del segundo perceptor, aunque también se ha asumido el problema del régimen fiscal de las parejas con uno o dos salarios lo que ha impulsado a Holanda a decidir en 1.984, 1.985 y 1.986 la concesión de un régimen relativamente favorable a las parejas con un sólo salario, ajustando las bonificaciones fiscales.

c) otras cuestiones. Otros aspectos que inciden tanto sobre la eficiencia como sobre la equidad son:

- la tributación de las indemnizaciones por enfermedad y paro, y
- la trampa de la pobreza.

En cuanto al primero, existe una tendencia a no conceder a las rentas percibidas en forma de indemnizaciones, un régimen favorable respecto al del resto de las remuneraciones con el fin de no conceder un incentivo positi

vo al mantenimiento de la situación de paro o enfermedad.

En cuanto al segundo, el efecto de la trampa de pobreza se traduce en que las personas con rentas mínimas pueden ver compensada la elevación de la renta por el aumento de impuestos y por la supresión de las prestaciones sociales dependientes del nivel de renta. Para estas personas, el incentivo a buscar empleo se reduce e incluso aquellas personas situadas ligeramente por encima de este nivel pueden ser empujadas a dejar de trabajar.

La existencia y extensión de este problema depende del:

- nivel del umbral de imposición,
- nivel de los tipos iniciales del IR y de las cotizaciones sociales,
- la importancia de las prestaciones para garantizar una renta mínima.

Un medio que permite reducir el efecto de la "trampa de la pobreza" sería elevar los umbrales de imposición; en efecto, cuanto más bajo es el umbral de imposición, más alto es el tipo de gravamen y de cotización social aplicable al tramo más bajo de renta y mayor el riesgo de una reducción del incentivo al trabajo en la parte más baja de la escala, sobre todo, si no se corrigen los umbrales de tributación por inflación. La contrapartida es clara; la elevación de los umbrales de tributación tiende a ser costosa para la Hacienda Pública por las pérdidas de ingresos que entraña por lo que suele ser una solución no muy aplicada.

3.4. Síntesis de las propuestas de reforma en algunos países de la OCDE

Partiendo de las líneas básicas de reforma examinadas anteriormente para el ámbito de la OCDE, pasamos a considerar de forma sintética un conjunto de informes y propuestas de reforma fiscal que por su repercusión internacional merecen una atención particular.

Irlanda: En julio de 1.982 se publica el primer informe de una Comi

sión irlandesa presidida por la señora O'Brien (1.982), sobre la reforma de la imposición directa. La reforma propuesta en el ámbito de la imposición directa se basaría en un impuesto extensivo sobre la renta de, aproximadamente, el 25 por 100, siendo la familia la unidad contribuyente básica. Paralelamente, y considerando la misma base imponible, se liquidaría un gravamen al tipo del 5 por 100 destinado a la financiación de la Seguridad Social. Para profundizar en la progresividad del sistema se propone un impuesto personal sobre el gasto aplicable a contribuyentes con elevado nivel de consumo utilizándose una tarifa ligeramente progresiva graduada con tipos comprendidos entre el 10 y el 20 por 100. En el ámbito del impuesto de sociedades se considera fundamental la integración del IS y del IR, lo que permitiría que el tipo de gravamen que recaerá sobre las sociedades fuese idéntico al del impuesto sobre la renta. Asimismo, y a efectos de tener en cuenta el impacto de la inflación en el ámbito societario, se propone la indicación, de acuerdo con el índice de precios al consumo, de las existencias y de las amortizaciones.

Como continuación del trabajo de la Comisión O'Brien se publica en marzo de 1.983 el segundo informe para la reforma de la imposición directa en Irlanda (1.983). En él se aborda el estudio de la idoneidad de los estímulos fiscales vigentes en el sistema tributario. La conclusión más significativa apunta hacia una gradual eliminación de los estímulos fiscales a la inversión y al empleo, en concreto, los estímulos a la inversión deberían circunscribirse a actividades muy limitadas. Se rechazan los sistemas de amortización acelerada, recomendándose sistemas de amortización real con indicación del valor de los activos. Asimismo, se propone la eliminación de los estímulos fiscales a la creación de empleo, por cuanto se considera que una forma más racional de crear empleo sería la consistente en reducir las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

Suecia: El Parlamento Sueco aprobó el 10 de junio de 1.982 (SFS 1.982: 416-424) una importante reforma del impuesto sobre la renta propuesta por el Gobierno sueco. La reforma fiscal se apoya en la necesidad de incentivar la oferta de trabajo y la inversión empresarial, por cuanto los elevados niveles de imposición han hecho poco rentables los rendimientos marginales. En 1.982 el tipo marginal del impuesto sobre la renta era del 85 por 100 para los contribuyentes de renta elevada, pero también para un trabajador medio el impuesto suponía alrededor del 75 por 100 de su renta marginal. El objetivo de la reforma es reducir el nivel de imposición sobre la renta de gran parte de los contribuyentes, desarrollándose para ello dos elementos esenciales: de un lado, la reducción considerable de los tipos marginales de gravamen de forma que el 90 por 100 de los contribuyentes no estén sometidos a tipos marginales superiores al 50 por 100 y, de otro, la limitación de las deducciones en función del nivel de renta.

Bajo el nuevo sistema, el impuesto sobre la renta se divide en dos partes: una "cuota básica" resultante de aplicar una tarifa de tipos comprendidos entre el 0 y el 20 por 100 a la totalidad de la renta del contribuyente, y una "cuota suplementaria", que se obtendría de aplicar una escala de tipos comprendidos entre el 0 y el 30 por 100 a aquella renta que superara un determinado nivel. Asimismo, la reforma introduce una importante modificación en relación a la tributación conjunta estableciendo que esta tendrá lugar sólo cuando la renta gravable total determine la aplicación de la tarifa suplementaria.

Nueva Zelanda: El informe elaborado en 1.982 para Nueva Zelanda por el grupo de trabajo McCaw pone de manifiesto dos problemas básicos del impuesto sobre la renta: la excesiva progresividad de la escala de tipos marginales de gravamen y la erosión sufrida en la base imponible del impuesto.

Sus conclusiones fueron determinantes para que en 1.983 el Gobierno limita se la tarifa del impuesto sobre la renta a cinco tramos con tipos marginales del 20, 31, 45, 56 y 66 por 100 sin que el nivel de recaudación se redujese apreciablemente. En el ámbito del Impuesto de Sociedades se propone una integración parcial del impuesto con el que grava la renta de las personas físicas a través de un sistema de crédito fiscal por dividendos percibidos al 20 por 100.

Noruega: En la línea de los anteriores trabajos, el Informe de la Comisión Real Noruega de Reforma del Impuesto sobre la Renta (1.984) propone la ampliación de la base imponible, a través de una revisión de los gastos fiscales, lo que permitiría una reducción considerable de los tipos marginales de gravamen. Una aportación novedosa del informe es la propuesta de revisar al alza los valores fiscales imputables al usufructo de viviendas, con objeto de acercar dichos valores a la renta real de utilización.

Dinamarca: En el mes de junio de 1.985 los principales partidos políticos de Dinamarca llegaron a un acuerdo sobre la reforma fiscal que, aprobada por el Parlamento en octubre de 1.986, ha entrado en vigor a partir del 1 de enero de 1.987.

En relación al impuesto sobre la renta personal se propone la elevación del tramo de renta correspondiente al tipo básico de gravamen con el fin de gravar a los contribuyentes con renta personal por debajo de las 200.000 coronas a un tipo de, aproximadamente, el 50 por 100 (incluyendo el impuesto municipal a un tipo promedio). La renta que exceda de 200.000 coronas será gravada a un tipo situado en torno al 62 por 100. La renta gravable será dividida en renta personal (salarios, pensiones, ...)

que será gravada a tipos progresivos y la renta del capital (intereses netos, dividendos, ...) que será gravada a un tipo fijo de aproximadamente el 50 por 100 (incluyendo el impuesto municipal a un tipo promedio). La deducción personal será incrementada y además habrá una deducción fija del 3 por 100 de la renta personal sujeta a un límite de 3.200 coronas. A las familias con hijos de menos de 18 años les serán pagadas 5.000 coronas por hijo, con independencia de la renta de los padres, la deducción por hijos incrementada se mantiene para familias integradas por personas viudas y para los hijos de dos pensionistas y, por otra parte, se mantienen la deducción extraordinaria por hijos para solteros y la deducción especial por hijos. Al mismo tiempo, se acomete la reorganización de las diferentes deducciones fiscales. Todo el mundo podía contribuir a un fondo de pensiones y deducir las contribuciones de la renta personal con un límite de 50.000 coronas. Al mismo tiempo se introduce un sistema especial de tributación especial para los empresarios individuales: a) los intereses recibidos y pagados por la empresa serán incluidos en su cuenta de pérdidas y ganancias, b) los beneficios distribuidos por la empresa serán gravados como renta personal, c) con el fin de igualar el tratamiento de las inversiones realizadas en la empresa y en otras inversiones de capital, una parte del beneficio igual al interés normal del capital propio de la empresa será gravado como renta del capital y d) la renta personal que es acumulada en la empresa será gravada periódicamente al tipo del 50 por 100.

La doble tributación de los dividendos será abolida a partir de 1.990. Se introducirá un impuesto sobre las ganancias de capital que en el futuro recaerá sobre las ganancias fiscalmente exentas de los bonos, garantías hipotecarias y otros derechos en aquellos casos en que tales activos no aporten un tipo normal de interés. Las reglas de amortización

serán simplificadas pero sin efectos recaudatorios, se incrementarán las medidas de control en relación a los impuestos y derechos de aduana y se eliminará el impuesto sobre la propiedad.

Australia: El 1 de julio de 1.985, bajo los auspicios del Gobierno Australiano tuvo lugar una importante Cumbre Fiscal en la que participaron representantes de las empresas, sindicatos, consumidores, organizaciones de contribuyentes y Administración. La cumbre fué convocada por cuanto una de las promesas electorales del Gobierno Laborista fué la de racionalizar el sistema fiscal. Esta promesa se apoyó en la constatación de que para los australianos su sistema fiscal no era justo por dos razones básicas: por los efectos de la progresividad en frío de la tarifa y por la intensidad del fraude fiscal. El objetivo básico de la reunión era estudiar la posibilidad de conceder una reducción fiscal a los perceptores de rentas salariales, en particular a los de rentas medias y altas, sin perjudicar a los de rentas bajas, lo cual se financiaría con una reducción del fraude fiscal y un conjunto de medidas complementarias. Las propuestas se concretaron en una triple opción, recogida en el Draft White Paper titulado "Reform of the Australian Tax System" y que se resume del siguiente modo:

- Opción A: Consistente en la ampliación de la base imponible a través de un conjunto de medidas como son el gravamen de las ganancias de capital, el gravamen de beneficios complementarios, la no deducción de los gastos de educación, la aplicación de un sistema de crédito fiscal por impuestos extranjeros, la limitación de la compensación de pérdidas por inversiones inmobiliarias y actividades agrarias, la eliminación o reducción de exenciones fiscales y empresariales específicas de determinados sectores, la reducción de los incentivos fiscales a la inversión y la introducción de un sistema nacional que permite reducir la evasión fiscal. Todo esto permitiría un recorte mínimo de la carga fiscal del IR, redu

ciendo los tipos marginales en dos etapas que permitirían situar el tipo marginal máximo el 1 de julio de 1.987 en el 49 por 100 (en 1.985 era del 60 por 100).

- Opción B: Incluye las medidas de la opción A más la aplicación de un impuesto general sobre consumos al tipo del 5 por 100, la eliminación del actual impuesto sobre ventas, excepto consumos suntuarios, lo que permitiría una reducción superior de la carga fiscal del IR.
- Opción C: Incluye las medidas de la opción A, con la aplicación de un impuesto general sobre consumos al tipo del 12,5 por 100 y la eliminación completa del actual impuesto sobre volumen de ventas, lo que redundará en un recorte máximo de la carga fiscal.

De todas las opiniones expuestas, la preferida por la Administración australiana era la C. Sin embargo, estas propuestas, dada la falta de consenso debieron ser revisadas de manera que la idea de un impuesto general sobre consumos quedó en un impuesto exclusivamente sobre servicios al tipo del 6,5 por 100, mientras que el actual impuesto sobre ventas se ampliaba ligeramente. El impuesto sobre ganancias de capital no fué cuestionado en el fondo, pero sí en la forma, ya que al excluir las plusvalías de la vivienda habitual y ajustarlas por inflación, el rendimiento recaudatorio sería mínimo. En este contexto, la recaudación extra, si existiera, contribuiría a reducir en una mínima proporción la carga fiscal del IR. El resultado final de todo el proceso fué el anuncio por parte del Gobierno australiano el 15 de septiembre de 1.985 de las modificaciones a introducir en el sistema fiscal. Los cambios reflejan ampliamente las medidas contenidas y propuestas en la opción A del Draft White Paper.

Holanda: La importante complejidad que suponía la estructura no integrada del sistema de imposición sobre la renta y el sistema de contribucio

nes a la Seguridad Social motivó que, en septiembre de 1.985, el ministro de Hacienda de Holanda formase una Comisión dirigida a simplificar el sistema fiscal en su conjunto, integrando el sistema de contribuciones a la Seguridad Social con el impuesto sobre la renta. En la práctica, un contribuyente holandés paga un impuesto sobre nómina y/o un impuesto sobre la renta, así como una contribución a la Seguridad Social, excepto los jubilados. Ambas exacciones dependen de la renta aunque de diferente manera; el impuesto sobre nómina y sobre la renta se aplican según una escala progresiva con un complicado sistema de exenciones y deducciones personales, mientras que las contribuciones se incrementan proporcionalmente a la cuantía de la renta hasta un techo máximo si bien, con deducciones especiales para personas con reducido nivel de renta. Este sistema intrincado y no integrado ha provocado la perplejidad y confusión para el contribuyente medio debido a su complejidad.

La Comisión Cort propone la integración de los impuestos y las contribuciones en un único gravamen sobre una misma base, aunque asegurando la identidad y finalidad particular de cada tributo integrado. Con el nuevo sistema, cada contribuyente tendría una exención general de 4.250 Dfl. que podría transferir, bajo determinadas condiciones, a su cónyuge o compañero que se beneficiaría de una deducción de hasta 8.500 Dfl. La base imponible de este gravamen estaría formada por los sueldos, las prestaciones sociales, las contribuciones sociales (incluidas las empresariales que actualmente son pagadas por estos, pero que en el sistema propuesto serían abonadas por los trabajadores contra un incremento por la misma cuantía de los sueldos del trabajador, liberando al empresario de las aportaciones patronales a la Seguridad Social aunque actuando como retentor de las mismas) y los restantes componentes de renta. Este gravamen sería del 40 % para el primer tramo de renta (hasta 45.000 Dfl.), lo que supondría que

el 88 % de los contribuyentes estarían situados en este primer tramo. Los tramos siguientes aplicarían tipos del 55 y 65 % con un tipo máximo del 70 % en una de las opciones presentadas. La única excepción a este sistema afectaría a los jubilados por cuanto, para evitar los efectos de la transición, tendrían su propio tipo impositivo (23,6 %) para el primer tramo de renta.

Este sistema supone una sustancial simplificación de la estructura fiscal no sólo para el contribuyente sino también para los empresarios y las propias autoridades fiscales. En primer lugar, con una única declaración-liquidación se pagan todas las exacciones que inciden sobre la renta. En segundo lugar, la tarifa de cuatro tramos es más sencilla que la actual de nueve tramos y aplica una única exención general idéntica para todos los contribuyentes. En tercer lugar, el porcentaje de retención en origen de las rentas sería único, situándose en el 40 %, por cuanto este sería el único tipo aplicable a la mayoría de los contribuyentes. En suma, la Comisión considera que sus propuestas conforman un paquete posible y socialmente realista de medidas simplificadoras del sistema fiscal, aunque la reducción de los tipos impositivos y, por tanto, de la carga fiscal no ha sido considerada debido a exigencias previas de mantenimiento de los niveles recaudatorios de 1.985.

Japón: Las recientes medidas de reforma fiscal propuestas para el Japón (1.986) se orientan, en el caso de las personas físicas, a la reducción y racionalización de las elevadas cargas fiscales soportadas por los trabajadores asalariados situados en los tramos medios de renta, de un lado, y a la eliminación de los problemas de equidad que se derivan de la aplicación de un tratamiento discriminatorio a las diferentes categorías de renta, claramente perjudicial para las rentas del trabajo, de otro.

En este contexto, las actuaciones básicas que se proponen en el ámbito del impuesto personal sobre la renta son: a) la reducción de la progresividad y simplificación de la tarifa impositiva (se propone una reducción del tipo máximo de gravamen del 88 al 60 por 100), b) la aplicación del sistema splitting a las rentas del trabajo cuando trabajan los dos cónyuges, c) la aplicación adicional de una deducción especial por la esposa para los matrimonios con un único perceptor de rentas del trabajo, d) la división de la deducción existente por renta del trabajo en "una deducción estándar por gastos correspondientes a la renta del trabajo" y "una deducción especial para ajustar la carga fiscal con otras clases de renta" y la posibilidad de que los trabajadores asalariados puedan elegir el especificar en su declaración el importe de los gastos reales en que han incurrido, y e) la revisión del mínimo exento articulado en el impuesto.

Por lo que se refiere al Impuesto de Sociedades, las medidas básicas que se proponen son: a) la reducción del tipo efectivo de gravamen del 53 por 100 actual por debajo del 50 por 100, a medio plazo, b) la revisión de determinados aspectos concernientes con la base imponible (reservas fiscalmente exentas, incentivos fiscales, métodos de amortización, ...) y c) la consideración de mecanismos de ajuste (integración) de los impuestos personal sobre la renta y de sociedades destinados a evitar la doble imposición de los dividendos.

Alemania: En Alemania se ha propuesto en 1.987 por la coalición gobernante CDU-FDP la articulación de una reforma fiscal fundamental que con el objetivo último de reducir la participación del Estado en el Producto Nacional Bruto contribuyese al estímulo de las actuaciones inversoras de carácter privado con una simplificación legislativa importante.

Las propuestas, a grosso modo, van a beneficiar a las clases medias y especialmente a las empresas con independencia del tamaño o dimensión de las mismas, sin olvidar los aspectos socio-políticos y teniendo en cuenta los desarrollos internacionales en el ámbito de la imposición. Las medidas finalmente acordadas se excinden en dos bloques: De un lado, un recorte de la carga fiscal y de las subvenciones directas e indirectas y, de otro, un incremento de los impuestos sobre consumos con el fin de financiar los recortes impositivos.

El primer bloque se ha desarrollado en profundidad en los trabajos previos realizados por la coalición. En el impuesto sobre la renta se mantendría la progresividad de la tarifa, aunque el tipo impositivo mínimo del impuesto se reduciría del 22 al 19 por 100 con objeto de evitar las presiones que una reforma fiscal de filosofía conservadora pudiese generar en los sindicatos. Así mismo, se propone un recorte del tipo máximo del IR del 56 al 53 por 100, lo que supone una pérdida de recaudación de 1.000 millones DM. Las deducciones fiscales se incrementarían con un coste global de 7.000 millones DM. Las deducciones por dependientes se incrementarían en casi un 22 por 100 (2.600 millones DM). En el ámbito societario se propone una reducción del tipo de sociedades del 56 al 50 por 100 (2.300 millones DM).

Para financiar estos recortes el Gobierno pretende elevar algunos impuestos sobre consumos y recortar las subvenciones directas por un valor neto total de 15.000 millones DM.

Este paquete de medidas ha sido diseñado para entrar en vigor en 1.990, pero debido a las presiones del Gobierno americano para que Alemania y Japón actúen como locomotoras del crecimiento internacional, la Administración alemana ha previsto que ciertos recortes sean recogidos ya en el Presupuesto de 1.988.

IV. EL IMPUESTO LINEAL SOBRE LA RENTA

1. INTRODUCCION

Una de las propuestas de reforma más radicales y que está alcanzando mayor vigor en el ámbito de la imposición sobre la renta personal es, sin lugar a dudas, la del impuesto lineal. Afirmación ésta que encuentra un respaldo sólido tanto en minuciosos y completos desarrollos teóricos como el de R.E. Hall y A. Rabushka (1.983), con clara repercusión, por otra parte, en nuestro país (F. Quintana 1.987, A. Zabalza 1.987 y G. Páramo 1.986), como en las líneas básicas de reforma seguidas recientemente en algunos países (Nueva Zelanda, Australia, E.E.U.U. ...).

En su formulación más sencilla, la idea del impuesto lineal se apoya en la sustitución de los actuales impuestos sobre la renta por impuestos instrumentados con un tipo impositivo constante que se aplica sobre la totalidad de la renta que excede de un mínimo exento fijo, por debajo del cual se tiene derecho a la percepción de los beneficios sociales del Estado del Bienestar. En palabras de E. Albi (1.984), este nivel de exención separa la parte positiva del impuesto de su parte negativa - "impuesto negativo sobre la renta" - que supone, en lugar de recaudación, gasto público de bienestar, contribuyéndose de esta manera a integrar en un solo programa y un aparato administrativo único el impuesto sobre la renta y el sistema de Seguridad Social. Asimismo, señalar que la introducción de este impuesto conllevaría la desaparición de la práctica totalidad de deducciones actuales, salvo las familiares que serían utilizadas para configurar los mínimos exentos en función de la composición de la unidad familiar.

Por el carácter riguroso de la propuesta, se recogen a continuación los principios básicos que informan lo que se ha dado en llamar el plan Hall-Rabushka (1.983). En primer lugar, se establece que el gravamen de todas las rentas debe realizarse una sola vez. Se propone la sustitución del actual impuesto por un impuesto lineal individual sobre sueldos, salarios y pensiones, y un impuesto sobre los negocios aplicable a las restantes rentas, en las que se introducirían ciertas modificaciones. En segundo lugar, toda la renta sería gravada con el mismo tipo impositivo. En este caso, si bien el tipo del 17 por 100 permitiría mantener el volumen de recaudación alcanzado, no obstante, se propone la aplicación de un tipo del 19 por 100 con el fin de favorecer la reducción del déficit público. En tercer lugar, y con el fin de garantizar la progresividad del impuesto se establecen los siguientes mínimos exentos: 3.800 dólares para solteros, 5.600 dólares para cabezas de familia, 6.200 dólares para matrimonios que declaren conjuntamente y 750 dólares por cada dependiente.

2. CARACTERISTICAS BASICAS

Pues bien, expuestos los rasgos básicos que caracterizan al impuesto lineal, se procede a continuación a ofrecer una rápida consideración de los principales argumentos que han sido esgrimidos en favor de la opción fiscal que supone el impuesto lineal.

La defensa de este impuesto se inicia destacando su notable simplicidad, lo que se traduce en una considerable reducción de los costes de cumplimiento por parte de los contribuyentes y de administración por lo que atañe a las autoridades fiscales. Esta ganancia en términos de simplicidad vendrá determinada tanto por la desaparición de la práctica totali

dad de los beneficios fiscales existentes en el impuesto como por la eliminación de la acentuada progresividad formal que presentan las actuales tarifas. A diferencia de lo que ocurre con los actuales impuestos sobre la renta, el impuesto lineal parte de una simplificación de las deducciones y de la existencia de un único tipo marginal de gravamen, eliminándose así la coexistencia de tipos marginales elevados y de deducciones múltiples reclamadas, a través de un círculo vicioso inevitable, por la propia configuración de las actuales tarifas.

En segundo lugar, el impuesto lineal supondría una reducción de los elevados y crecientes tipos marginales de gravamen que aparecen articulados en las tarifas vigentes, lo que a su vez se traduciría en una reducción del exceso de gravamen originado por el impuesto y en una reducción de sus efectos negativos sobre las decisiones de trabajo, ahorro y asunción de riesgos. Pues bien, si como parecen indicar los estudios empíricos realizados, los altos tipos marginales de gravamen tienen un efecto negativo importante sobre la oferta de trabajo y ahorro y la asunción de riesgos, la introducción de un impuesto lineal y consecuente reducción de los tipos marginales de gravamen debería tener un efecto positivo y reduciría las distorsiones originadas en la actualidad por los impuestos sobre la renta.

Desde el punto de vista de la equidad también se reconocen importantes ventajas al impuesto lineal. En primer lugar, porque al suponer una drástica reducción de los beneficios fiscales existentes en los impuestos actuales se alcanza una importante mejora en el ámbito de la equidad horizontal. Por otra parte, esta ampliación de la base imponible permitiría la utilización de tipos de gravamen más reducidos, aminorándose de esta forma los efectos distorsionantes inherentes a los impuestos

sobre la renta existentes. En segundo lugar, se admite que un impuesto li
neal podría incorporar también importantes mejoras en el plano de la equidad
vertical en la medida en que se trata de un sistema que propugna: a) la existencia de un mínimo exento elevado adaptado a las circunstancias familiares del contribuyente, b) la aplicación de un tipo fijo de gravamen a la renta total del individuo que excede del mínimo exento y c) la articulación de un subsidio directo para aquellos individuos cuyas rentas estén situadas por debajo del mínimo exento. No obstante, debe destacarse que es precisamente en el ámbito de la equidad vertical donde parecen haber alcanzado mayor intensidad las críticas aducidas por los detractores del impuesto lineal. En este sentido, destacamos aquí el trabajo realizado por J. Slenrod y S. Yitzhaki (1.983) en el que se procede a la estimación del saldo de los beneficiarios y perjudicados por el tránsito hacia un impuesto lineal, llegándose a la conclusión de que los beneficiarios serían los contribuyentes situados más reducidos y más elevados de renta, y los perjudicados los correspondientes a los tramos intermedios de renta. La consideración de ambas clases de argumentos parecen recomendar la adopción de una postura de prudencia a la hora de emitir cualquier tipo de juicios valorativos en torno a las consideraciones redistributivas del impuesto lineal.

Las ventajas del impuesto lineal también se pondrían de manifiesto en otros campos en la medida en que su implantación se tradujera en la desaparición, o al menos atenuación importante, del efecto de rémora fiscal que se deriva de la interacción de la inflación y de las tarifas formalmente progresivas, del desincentivo a la acumulación de las rentas familiares, de la imposibilidad de generalizar la aplicación del sistema de retenciones en la fuente en los actuales impuestos sobre la renta, de la necesidad de aplicar sistemas de promediación en la tributación de las

rentas irregulares y, asimismo, de los incentivos a la evasión y elusión fiscal que proporcionan los elevados tipos marginales de las actuales tarifas. Conclusión ésta que queda perfectamente corroborada por las estimaciones empíricas recogidas en el trabajo de C.T. Clotfelter (1.983) en el que se demuestra como con tarifas de tipos de gravamen crecientes la ventaja marginal de la defraudación aumenta a un ritmo similar al que lo hacen los propios tipos de gravamen. Apreciaciones estas, por otra parte, que cuentan con el importante respaldo de modelos teóricos de evasión como los desarrollados por T.N. Srivinavan (1.973) y J.H. Pencavel (1.979).

Por último, y a título de conclusión de lo expuesto hasta aquí, nos limitaremos en este trabajo a transcribir las ventajas que a juicio de F. Quintana (1.987) presenta el impuesto lineal, tras comparar este tributo con el impuesto sobre la renta personal aplicado en España desde 1.979. En concreto, el impuesto lineal permitiría: a) una simplificación del tributo aparente y real, b) un control más efectivo de las rentas vía retenciones, c) como consecuencia de lo anterior, los costes para el contribuyente y la Administración del tributo se reducirían, d) una rebaja de los tipos marginales nominales de la tarifa y una reducción de los incentivos a la ocultación de bases, e) una defensa del contribuyente frente a la pasividad de la autoridad tributaria, especialmente en las cuestiones relativas al ajuste de la tarifa por inflación, f) un mayor grado de equidad horizontal y, por tanto, una mayor aceptación social del impuesto y g) una contribución decisiva a la progresividad real del tributo, al mejorar la base sujeta a tributación como consecuencia de unos incentivos de defraudación menores y un estímulo a la gestión eficiente del impuesto.

CONCLUSION

La investigación que ahora concluimos ha tratado de conjugar, siempre que ha sido posible, la teoría fiscal con la realidad tributaria establecida y en proceso de revisión. Se ha pretendido, aunque con ciertas restricciones espacio-temporales, hacer un repaso profundo al estado de la cuestión de las reformas fiscales en el área concreta de la imposición directa, centrándonos en las tres grandes líneas de reforma de la imposición personal en el ámbito de los países occidentales desarrollados.

De esta excursión científica hemos considerado conveniente extraer algunas conclusiones genéricas que, sin pretender ser exhaustivas, sirvan para centrar el estado actual de la cuestión:

- A pesar del interés creciente de los hacendistas por el criterio de equidad como fundamento de un sistema fiscal moderno, la idea de la progresividad y de la redistribución se mantiene aunque con un menor peso relativo y ello incide incluso en las propuestas más radicales tratando de dotarlas de cierto carácter progresivo quizás como fórmula para hacerlas más atractivas a una sociedad que aún tiene muy arraigado el carácter progresivo y redistribuidor predicado de un sistema fiscal ideal.
- En el núcleo de la investigación teórica se encuentra la valoración de los índices de medición de la capacidad económica: patrimonio, renta o gasto. La importancia de esta polémica es tal, que muchas reformas tributarias se pueden explicar como un cambio de orientación en la utilización preponderante de una u otra base impositiva. Sin embargo, la impresión que se saca después del camino recorrido hasta aquí es que el gravamen de la renta en la forma de impuestos más o menos progresivos con impuestos

proporcionales sobre las entidades jurídicas constituye y seguirá constituyendo, al menos por algún tiempo, el núcleo básico de los sistemas tributarios avanzados.

- El Déficit Público supone un dato clave para cualquier propuesta de reforma. Por ello, la neutralidad recaudatoria de cualquier cambio se considera como una restricción básica. Es más, resulta previsible en un futuro próximo un incremento de la presión fiscal que deberá ser cuidadosamente sopesado para evitar cargas fiscales psicológicas excesivamente elevadas. Una forma de conseguirlo puede ser simplificar la imposición directa en los términos propuestos por el profesor Albi (1986): "creo que esa recaudación se intentará alcanzar de formas más simples y eficaces que en la actualidad: simplificación en las formas tributarias, y quizá en su administración, y eficacia en el sentido técnico-económico de aminorar los efectos indeseables de la imposición sobre el bienestar individual y los incentivos económicos", en línea con una pérdida del peso relativo de la imposición directa en favor de la indirecta como se propone en países como Alemania (1987) y se intuye como actuación de futuro en diversos informes de la OCDE.

- La mayor neutralidad del sistema fiscal se está concretando, a nivel internacional, en propuestas reformistas tendentes, básicamente, a "extender" las bases imponibles de los impuestos sobre la renta a través de una reformulación del concepto de renta gravable, a través de una revisión de los beneficios fiscales y a través de un proceso intenso de lucha contra el fraude fiscal. La contrapartida a esta ampliación sería la simplificación de las tarifas impositivas con una reducción significativa de los tipos marginales que son los que mayores efectos perturbadores producen sobre el sistema económico. La reducción de los tipos se plantea, pues, des

de una doble perspectiva; como mecanismo de eficiencia y como modo de recortar los problemas fiscales derivados de la inflación ante tarifas excesivamente escarpadas.

- Otra preocupación comunmente compartida por los estudios de reforma fiscal en el ámbito de la imposición directa es el ahorro o, mejor dicho, la incentivación al ahorro e inversión. Es por ello, que merece interés especial la política tributaria de apoyo al ahorro e inversión observándose una tendencia curiosa que puede permitir acercarnos paulatinamente a un sistema de imposición progresiva sobre el gasto: la exención impositiva plena de las rentas ahorradas e invertidas a través del uso generalizado de la libertad de amortización que permitiría amortizaciones "instantáneas" en el ejercicio de adquisición de los bienes de inversión. Esto, entre otras razones, es lo que ha llevado a muchos hacendistas a comentar que, en determinados países, el impuesto sobre la renta convencional esta más cerca de un impuesto progresivo sobre el gasto que lo esta de un impuesto sobre la renta extensiva. Sin embargo, el sistema de imposición progresiva sobre el gasto, aunque interesante desde el punto de vista teórico, dista bastante de ser una realidad operativa por problemas administrativos, de transición y de armonización fiscal internacional, sin olvidar la necesidad de complemento con una imposición patrimonial fuerte para evitar los problemas de acumulación de riqueza que una figura que deja exento el ahorro puede generar.

En fin, las tendencias tributarias de los próximos años no parecen señalar cambios fiscales radicales, aunque partiendo del sistema dan mayor importancia a las consideraciones de eficacia y al logro de la recaudación penalizando el consumo.

BIBLIOGRAFIA

- . AARON, H.J. y GALPER, J.:
 - (1984): "A tax Consumption, Bequests and Gifts and other Strategies of Tax Reform", en J. Pechman (ed.): "Options for Tax Reform", The Brookings Institution, Washington.
 - (1985): "Assessing tax reform" The Brookings Institution, Washington D.C.
- . ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1982): "1983 Changing Public Attitudes on Governments and Taxes", Report S-12.
- . ALBI IBAÑEZ, E.:
 - (1982): "A New Way to Tax Reform", Public Finance", vol. 37, núm. 2, págs. 153-161.
 - (1985): "Perspectivas tributarias", Hacienda Pública Española, núm. 91, págs. 111-156.
 - (1986): "Las nuevas orientaciones de la teoría de la imposición y la política tributaria". Hacienda Pública Española, núm. 100.
 - (1987): "Propuestas tributarias actuales: la experiencia internacional", Papeles de Economía Española, págs. 37-55.
- . AMERICAN COUNCIL FOR CAPITAL FORMATION (1985): "New Directions in Federal Tax Policy for the 1980's", Ballenger Publishing Co. Cambridge, Mass.
- . ANDREWS, W.D. (1974): "A Consumption Type of Cash Flow Personal Income Tax", Harvard Review, vol. 87, págs. 1.133-1.188.
- . ATKINSON, A.B. y SANDMO, A. (1977): "The welfare implications of personal income and consumption taxes", Discussion Papers, Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen, Noruega.
- . ATKINSON, A.B. y STIGLITZ, J.E. (1976): "The design of tax structure: direct vs. indirect taxation", Journal of Public Economics, vol. 6, núms. 1-2, págs. 55-76.
- . BALLARD, C.L. y SHOVEN, J.B. (1983): "Taxes and capital formation", en Clossen, S. (ed.): "Comparative Tax Studies", North Holland, págs. 389-407.

- . BOSKIN, M.J. (1978): "Taxation, Saving and the Rate of Interest", *Journal of Political Economy*, vol. 86, págs. 3-27.
- . BRADFORD, D.F. (ed.) (1977): "Blueprints for Basic Tax Reform", U.S. Government Printing Office, Washington, v.c. de J.A. Rodríguez y J.J. Rubio en el I.E.F., Madrid 1986.
- . CARTER, Comisión (1966): "Report of Royal Commission on Taxation", Ottawa Queen's Printer, v.c. en el I.E.F., Madrid 1975.
- . CLOTFELTER, C.T. (1983): "Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of Individual Returns", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 65, núm. 3, págs. 363-373.
- . CNOSSEN, S. (ed.) (1983): "Comparative tax studies. Essays in Honor of Richard Goode", Ed. North-Holland, Amsterdam.
- . FELDSTEIN, M. (1978): "The rate of return, taxation and personal savings", *Economic Journal* 88, págs. 482-487.
- . FISHER, I. (1937): "Income in theory and income taxation in practice", *Econometrica*, 5, enero, págs. 1-55.
- . FISHER, I. y FISHER, H.W. (1942): "Constructive income taxation: a proposal for reform", Harper and Row eds., Nueva York.
- . FUENTES QUINTANA, E.:
 - (1986): "Opciones fiscales de los años 80", *Papeles de Economía Española*, núm. 27, págs. 194-277.
 - (1987): "El impuesto lineal: una opción fiscal diferente", *Papeles de Economía Española*, núms. 30-31, págs. 175-192.
- . FUENTES QUINTANA, E. y otros (1986): "Ideas para una discusión de la política tributaria española", Documento de Discusión, Servicio de Estudios del Banco de España, diciembre 1986.
- . GONZALEZ PARAMO, J.M. (1986): "El impuesto lineal sobre la renta". *Papeles de Economía Española*, núm. 27, págs. 297-302.

- . GOODE, R.:
 - (1964): "The Individual Income Tax", The Brookings Institution, Washington D.C., v.c. en I.E.F., Madrid 1973.
 - (1984): "Lessons from Seven Decades of Income Taxation", en J.A. Pechman (ed.): "Options for Tax Reform", The Brookings Institution, Washington D.C.
 - (1987): "Cuestiones actuales en relación con el impuesto personal sobre la renta", Papeles de Economía Española, núms. 30-31, págs. 22-30.
- . GRAETZ, M.J. (1979): "Implementing a progressive consumption tax", Harvard Law Review, vol. 92, núm. 8, págs. 1.575-1.661.
- . GOVERNMENT OF IRELAND (Comisión O'Brien) (1982): "First Report of the Commission on Taxation. Direct Taxation", Government Publications Sales Office, Dublin.
- . HALL, R.E. (1969): "Consumption taxes versus income taxes: implications for economic growth", Comunicación a la 61. National Tax Conference, National Tax Association, National Tax Journal, Columbus, Ohio.
- . HALL, R.E. y RABUSHKA, A. (1983): "Law tax, simple tax, flat tax", McGraw-Hill, Nueva York.
- . HOWREY, E.P. y HYMANS, S.H. (1980): "The measurement and determination of loanable funds saving", en J.A. Pechman (ed.): "What should be taxed: income or expenditure", The Brookings Institution, Washington D.C.
- . KALDOR, N. (1955): "An expenditure tax", Unwin University Books, Londres, v.c. en F.C.E., Mexico 1963.
- . KAY, J.A. y KING, M.A. (1978): "The British Tax System", Oxford University Press (4a. ed. 1986), Oxford.
- . LODIN, S.O. (1976): "Progressive Expenditure Tax. An Alternative", Liberforlag, Estocolmo, v.c. de J.A. Parejo en el I.E.F., Madrid 1983.
- . McLURE, Ch. E. (1980): "Taxes, saving and welfare theory and evidence", National Tax Journal, vol. 33, núm. 3, págs. 311-320.

- . McLURE, Ch. E. Jr. (1985): "Reflections on recent Proposals to Rationalize the U.S. Income Tax", Congreso de Finanzas Públicas, Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Madrid.
- . MEADE, Comisión (1978): "Structure and Reform of Direct Taxation", Institute for Fiscal Studies, Allen and Unwin, v.c. de E. Albi en el I.E.F., Madrid 1980.
- . MIESZKOWSKI, P. (1980): "On the advisability and feasibility of an expenditure tax system", en H.J. Aaron y M.J. Boskin (eds.): "The Economics of Taxation", The Brookings Institution, Washington D.C.
- . MODIGLIANI, F. y ANAO, A. (1963): "The 'life-cycle' hypothesis of saving: aggregate implications and test", American Economic Review, marzo.
- . MUSGRAVE, R.A.:
 - (1967): "In defense of an Income Concept", Harvard Law Review, vol. 81, núm. 1.
 - (1985): "Tax Reform - 1981 and after. Alternatives for the 1980's", núm. 4, Economic Choices: studies in Tax fiscal policy. Center for National Policy, págs. 13-23.
- . OCDE (1986): "L'impôt du Revenu des Personnes Physiques dans un Contexte Economique en Evolution", Rapport du Comité des Affaires Fiscales de L'OCDE, Paris.
- . PECHMAN, J.A.:
 - (ed.) (1980): "What should be taxed: income or expenditure", Studies of Government Finance, The Brookings Institution, Washington D.C.
 - (ed.) (1984): "Options for Tax Reform", The Brookings Institution, Washington D.C.
- . PENCAVEL, J.H. (1979): "A note on Income Tax Evasion, Labour Supply and Nonlinear Tax Schedules" Journal of Public Economics, vol. 12, págs. 115-124.



5307402749

- . RODRIGUEZ ONDARZA, J.A. y RUBIO GUERRERO, J.J. (1985): "La Reforma Tributaria en USA: los informes del Tesoro 1984 y 1985", Departamento de Hacienda Pública y Derecho Fiscal de la U.C.M.; mimeo.
- . SLEMROD, J. y YIZHAKI, Sh. (1983): "On Choosing a Flat-Rate Income Tax System", National Tax Journal, vol. XXXVI, marzo.
- . SRINIVASAN, T.N. (1973): "Tax Evasion: A Model", Journal of Public Economics, vol. 2, núm. 4, págs. 339-346.
- . SUMMERS, L.H. (1978): "Tax Policy in a life cycle model", Working Paper, núm. 302, N.B.E.R., Cambridge.
- . TOBIN, J. (1967): "Life cycle Saving and Balanced Growth", en Ten Economic Studies in the Tradition of I. Fisher, John Wiley.
- . U.S. DEPARTMENT OF TREASURY (1984): "Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth", U.S.G.P.O., Washington D.C.
- . U.S. GOVERNMENT (1985): "The President's Tax Proposals for Fairness Growth and Simplicity", U.S.G.P.O., Washington D.C.
- . WETZLER, J.W. (1984): "Tax Reform a la the Bradley-Gephardt bill", National Tax Journal, vol. 37, núm. 3, págs. 265-270.
- . WRIGHT, C. (1969): "Saving and the rate of interest", en A.C. Harbenger y M.S. Bailey (eds.) "The taxation of income from capital", The Brookings Institution, Washington D.C.
- . ZABALZA MARTI, A. (1987): "Algunas reflexiones sobre el impuesto lineal", Papeles de Economía Española, núms. 30-31, págs. 170-174.