

El impuesto personal sobre la renta: alternativas

por José ALCALDE PÉREZ, Antonia DÍAZ RODRÍGUEZ y Adela CHAVES LATORRE
(Universidad de Alicante)

I. Introducción

Es por todos conocido que el IPR adolece, con la mayoría de los sistemas fiscales occidentales, de una serie de fallos que han desvirtuado la idea original de dicho impuesto, alejándolo de los objetivos primordiales para los que se instrumentó y de la base teórica sobre la que descansa.

Este hecho ha originado que un grupo importante de hacendistas opten por estudiar nuevas alternativas fiscales que subsanen las deficiencias observadas en el actual impuesto.

En el trabajo nos hemos restringido a un análisis breve de las tres propuestas más representativas:

- Base extensiva.
- Impuesto lineal.
- Impuesto progresivo sobre el gasto personal.

Comenzamos con una reflexión sobre los aspectos más criticados del impuesto sobre la renta, sin incidir demasiado en su funcionamiento.

Posteriormente analizamos cómo pretende cada alternativa solucionar los problemas expuestos, en relación principalmente al paradigma que se presenta en todo sistema tributario entre eficiencia y equidad.

Y, por último, apuntamos las conclusiones a las que llegamos tras el estudio de estas alternativas.

2. El impuesto personal sobre la renta

2.1. Características del impuesto personal sobre la renta

7

Según Neumark, podemos indicar como principales características:

- La identidad del objetivo, base de imposición y fuente del impuesto.
- Al gravar la renta total del individuo sin tener en cuenta las fuentes de procedencia, todos los rendimientos se acumulan.
- Tal circunstancia lleva también a predicar la generalidad del impuesto.
- Se grava la renta neta; es decir, los gastos necesarios para la obtención de los rendimientos se restan de éstos para determinar aquélla.
- Se dice que es un impuesto que grava la verdadera renta, lo que reclama métodos de determinación de la misma que arrojen su cuantía verdadera, prescindiendo de otros indivisorios o globales.
- Como impuesto personal atiende a las circunstancias personales y familiares del sujeto pasivo.

- Relacionado con lo anterior, es general el reconocimiento de un mínimo exento.
- La progresividad es rasgo distintivo de los tipos de gravamen de este género tributario.

Por otra parte, se encuentran las aportaciones de otros hacendistas que completan la definición del IPR por medio de características, entre estas aportaciones podemos citar a EINAUDI, que agrega las siguientes:

- El lugar de la imposición es el de la residencia habitual del contribuyente.
- Es un impuesto que no puede gozar de garantías objetivas, a diferencia de los que gravan el producto sobre la cosa u objeto productor de renta.

A estas características podemos añadir todavía:

- Resulta clara su naturaleza de tributo directo, al gravar la renta como manifestación directa de la capacidad económica del individuo.

8

Actualmente, según el profesor Fuentes Quintana, podemos distinguir entre dos tipos diferenciados de aplicación del impuesto personal sobre la renta:

- Sistemas cedulares: los rendimientos componentes de la renta son objeto de gravamen fraccionadamente en función de la fuente de la que proceden, mediante normas y tipo de gravamen distintos, tal y como sucedió en Italia.
- Sistemas de carácter unitario: en los que el tipo de gravamen no está en función del origen de los componentes de la renta personal. Dentro de este sistema unitario podríamos todavía hacer una distinción entre impuesto único de carácter sintético, esto es, la cuota tributaria es función directa del volumen de renta obtenida por el sujeto pasivo atendiendo únicamente a este hecho; y impuesto único de carácter analítico, en el que se discriminamos tipos de renta a favor de otros en función del origen de las mismas.

2.2. Impuesto sobre la renta e inflación

Sin duda alguna, la repercusión que un proceso inflacionista tiene sobre la presión fiscal ante la existencia de un sistema im-

positivo basado en la imposición personal sobre la renta, ha sido la cuestión que más en duda ha puesto la eficacia de este sistema como medio de consecución de los objetivos de política económica que tradicionalmente se han pretendido lograr con el mismo.

En este sentido se ha apuntado por dos tipos de alternativas esencialmente, a saber:

- Implantación de un sistema alternativo, en este aspecto cabe señalar como plausible la alternativa del denominado tipo único, que será estudiado con posterioridad.
- Introducción de mecanismos de corrección que reduzcan al mínimo las distorsiones introducidas por la inflación.

La inflación distorsiona el impuesto personal sobre la Renta de muchas formas, pero fundamentalmente a través de sus efectos sobre:

- *La base sobre la que se exige el impuesto:*

En este sentido cabe destacar que la inflación hace divergir de su definición económica a las rentas de capital —intereses, ganancias de capital beneficios, etc.— definidas con fines impositivos.

Los beneficios pueden aumentar si al medir el exceso de ingresos sobre costes, los últimos (especialmente la depreciación y existencias), se calculan a sus costes históricos. Las ganancias de capital aumentan porque se calculan como diferencia entre el valor de reventa del activo, que refleja precios actuales, y, por tanto, inflados, y el coste de adquisición, que refleja precios históricos más bajos. Los intereses recibidos aumentan porque parte de ellos compensan al prestamista de la erosión que sufre en el valor del préstamo.

A pesar de ello, y siguiendo en cierta forma las teorías del ciclo presupuestario, consideramos que, si bien no es la solución preferida por el contribuyente, sería conveniente:

- Aplicar el método FIFO en la valoración de existencias para así conseguir una mayor recaudación impositiva en fases inflacionistas.
- No realizar ajustes en los componentes de la base, por el mismo motivo antes expuesto.
- Realizar ajustes sobre las deducciones de la cuota para mantener el grado de equidad.

Por otra parte, cabe señalar la conclusión de la Comisión Carter al afirmar que «un sistema impositivo que sólo grave los

aumentos de poder adquisitivo real dañará irreparablemente la estabilidad automática del sistema».

Dado que, muchos autores opinan que es necesario realizar ajustes sobre las ganancias de capital, apuntamos a continuación algunos métodos empleados así como una de las muchas aportaciones existentes sobre la necesidad de no ajustar dichas ganancias de capital.

— La inflación en las ganancias de capital: distintas aportaciones:

Ciertos autores señalan que debido a que las ganancias de capital se gravan sólo cuando se vende el activo (es decir, al realizarlas) y no conforme se acumulan, el poseedor del activo recibe un préstamo libre de intereses equivalente al impuesto que habría pagado en el proceso de acumulación. El valor de este beneficio para el poseedor del activo depende del tipo de interés. Por tanto, para ellos, no sería oportuna la existencia de ajustes en las ganancias de capital.

No obstante, es más generalizada la demanda de ajuste. A continuación exponemos tres métodos de ajuste de las ganancias de capital ficticias, métodos adoptados en algunos casos:

— Porcentaje de inclusión:

Este método relaciona la proporción gravada de la ganancia de capital realizada, o el pago mismo del impuesto, con el número de años que se ha mantenido el activo. Normalmente, cuanto más tiempo se ha mantenido el activo, menor será la proporción de la ganancia gravada. Desde luego, sólo por accidente proporciónaría este sistema el ajuste correcto de la inflación. Por tanto, este método no es solución al problema planteado.

— Modificación arbitraria del coste básico:

Este método aumenta el coste de adquisición del activo (neto de depreciación) en un porcentaje anual arbitrario. Solo sería efectivo este método si la tasa de inflación fuera estable, de forma tal, que dicho porcentaje a aplicar correspondería a la tasa media de inflación. En caso contrario, los resultados serían inconsistentes con la solución del problema.

— Indiciación del coste histórico:

Este método proporciona el ajuste de la ganancia de capital ante la inflación de la forma siguiente:

$$G. A. = PNV - (CHB \times FA)$$

Siendo:

— G. A.: Ganancia ajustada a la inflación

PNV: Precio neto de venta.

CHB: Coste histórico básico.

FA: Factor de ajuste a la inflación.

Este método, aplicado correctamente, aplica un ajuste correcto de las ganancias de capital, de forma que las ganancias ficticias quedan eliminadas de la base del impuesto. No obstante, el método no está libre de críticas:

- Problemas de elección de un índice de precios apropiado.
- Dificultad administrativa de determinar el coste histórico o el valor del activo en el año base. Surge este problema principalmente cuando el activo se ha adquirido en varias fechas (acciones, bonos), o cuando los costes históricos se han distribuido a lo largo del tiempo (ampliaciones y/o mejoras en construcciones).
- La indiciación de activos, para que sea equitativa, debe abarcar los pasivos monetarios, ya que el activo puede haberse comprado con fondos prestados.

Algunos autores han señalado que la indiciación reducirá drásticamente la recaudación impositiva mientras que aumentará las complicaciones administrativas.

— La progresividad real de los tipos:

La inflación varía la progresividad real del impuesto personal sobre la renta de dos formas básicas:

- Reduce el valor real de aquellas exenciones, deducciones, etc, que se fijan en cantidades nominales;
- Distorsiona la progresividad del impuesto: reduciendo la amplitud real de los tramos de renta se reduce y el impuesto se hace más progresivo. Por tanto, un contribuyente se encontrará escalando la tabla de los tipos impositivos aún cuando su renta real no haya variado.

— La importancia del desfase o retraso en la recaudación:

Aunque para algunas rentas el desfase entre el momento en que se recibe la renta y el momento en que se realiza el pago del impuesto (el retardo recaudatorio) es muy corto (por ejemplo, rentas sujetas a retención en la fuente), para otras rentas puede ser considerable (rentas de capital principalmente). Conforme se acelera la tasa de inflación se hace más importante la pérdida del valor real de la deuda impositiva causada por este retardo. Este factor introduce desigualdades entre los contribuyentes: aquellos que no pueden posponer el pago acaban pagando más impuestos en términos reales que aquellos que sí pueden, aun cuando su renta sea la misma. La carga fiscal total se ve también afectada conforme disminuye

el valor real de la recaudación impositiva obtenida por el Gobierno.

Los mecanismos de ajuste empleados para la corrección de las desviaciones introducidas por un proceso inflacionista son principalmente de dos tipos:

— Ajustes periódicos y discrecionales.

— Sistemas de ajuste automático más permanentes, denominados indicación. Existen diversos tipos de indicación en los cuales no vamos a entrar dado que no es el principal motivo de este trabajo profundizar sobre las formas de combatir los efectos de la inflación sobre el IPR. No obstante creemos oportuno indicar las características esenciales de un sistema ideal de ajuste de la inflación, características que podemos reducir a tres, a saber:

- Que sea simple.
- Que conserve la distribución inicial de la carga del IPR entre los niveles de renta real, independientemente de la fuente de renta y de la situación familiar particular.
- Impedir que un aumento puramente nominal de la renta genere un aumento real en el ingreso del impuesto personal sobre la renta.

10

2.3. La equidad en el impuesto personal sobre la renta

Para ser equitativo, un impuesto debe responder a dos exigencias, derivadas de las dimensiones horizontal y vertical de la equidad. En el plano horizontal, la equidad debería asegurar a las personas situadas en idénticas condiciones un tratamiento tributario igual. En el plano vertical, la equidad debería asegurar un justo reparto del peso del impuesto entre las personas situadas en condiciones diferentes.

Es en el plano horizontal donde falla el impuesto en su pretensión de ser equitativo debido, principalmente, a las circunstancias siguientes:

— La definición de renta gravable, que difiere de la renta económica y, por tanto, no incluye ciertos tipos de rendimiento, lo cual lleva a un trato de favor hacia quienes obtienen rentas comprendidas en estos conceptos, en perjuicio del resto de los ciudadanos.

— La realidad definitoria del impuesto lo convierte en un gravamen que, si en esencia es sintético, posee características

analíticas, situación ésta más claramente localizada en la existencia de un amplio abanico de deducciones de la cuota (deducción por inversiones, por rendimientos del trabajo personal, etc.), deducciones éstas aplicadas en distintas cuantías y de diversas formas, lo cual nos lleva a poder afirmar que este impuesto no es todo lo equitativo que fuera deseable.

— El alto grado de evasión y fraude fiscal, circunstancia que, aunque sea tratada posteriormente, merece una puntualización en este momento dado que:

- Existe un cierto tipo de rentas, principalmente, aquellas a las que no se aplica retención en el origen, para las cuales, la posibilidad de realizar un fraude efectivo (en el sentido de que dicho fraude sea difícilmente detectable por el sistema de control establecido por el propio Sistema Impositivo), es mucho mayor que en rentas obtenidas de otras formas.
- La posibilidad de evadir, en los términos definidos por el informe carter, no tiene una distribución uniforme en la sociedad, dependiendo esta no uniformidad de diversas circunstancias tales como la forma de obtención de rentas, motivos ético-morales que afectan de diversas maneras a los distintos individuos, etc.

En el plano vertical de la Equidad opinamos, retomando la idea expuesta de Simons (H. Simons: «Personal income Tax») al afirmar que no es necesario realizar cálculos sofisticados de funciones de utilidad para probar, desde el punto de vista de la Equidad, la deseabilidad de una estructura impositiva progresiva, ya que el argumento en favor de la igualdad se basa fundamentalmente en afirmaciones de orden ético o estético, que no pueden ser otra cosa que juicios de valor individuales. Por ello creemos que la existencia de una estructura impositiva progresiva nos asegura el cumplimiento de los requisitos impuestos por la equidad en su plano vertical.

2.4. Impuesto sobre la renta y déficit público El fraude fiscal

La existencia o no de déficit público está como por todos es sabido, relacionadas con el volumen de recaudación impositiva obtenida por las administraciones públicas, pero no es el único determinante: por ello, dedicamos este epígrafe al estudio del fraude fiscal (en relación con el IRPF), como medio de aumentar el déficit público.

Para este análisis partimos de una diferenciación esencial entre fraude y evasión fiscal en los mismos términos que estable-

ce el Informe de la Real Comisión de Investigación sobre la Fisci-
calidad:

- Entenderemos que el fraude fiscal «engloba todos los medios utilizados por una persona para no pagar el impuesto que, según la ley vigente, debe satisfacer por su renta». Por tanto, el fraude será considerado como una situación *Contra Legem*.
- Por evasión fiscal entendemos «un acto por medio del cual una persona ordena sus asuntos de manera que pague un impuesto más reducido que el que, de otra forma, hubiera debido satisfacer». En este sentido, el sujeto pasivo utiliza en su propio beneficio las lagunas de la norma.

Así, pues, el fraude es ilegal, pero no la evasión.

Hecha esta aclaración, abordaremos la forma, a nuestro entender, mejor para solucionar estos problemas.

2.4.1. El Fraude Fiscal

Consideramos que la existencia de fraude fiscal no está relacionada con un determinado sistema impositivo. La prueba más contundente en este sentido es que el fraude llega a todos los impuestos (IVA; IRPF, Impuesto sobre Sociedades, etc.). La proposición de Laffer tampoco creemos que sea la solución; compartimos la idea de que una reducción de los tipos impositivos puede llevar a un aumento de la recaudación fiscal, ya que puede desincentivar el fraude, pero, por una parte, puede ser que dicho aumento no se dé y, por otra, consideramos que el Estado no tiene que ceder ante quienes hacen caso omiso del poder de coacción impositiva del sistema. Si el Estado cede ante esto, ¿ante qué no cedería?

La solución al fraude consiste, a nuestro entender, en la combinación de tres tipos de medidas:

- Una estructura tributaria que sea aceptada como justa por la mayor parte de la población. El IRPF es comúnmente considerado justo en el sentido de equidad (con algunas matizaciones). Sería necesario, para llegar a una mayor aceptación, una mayor información hacia los contribuyentes de la aplicación de los fondos recaudados, además de una buena administración de los mismos.
- Una administración capaz de aplicar esa estructura tributaria con flexibilidad y rapidez.

- Un sistema sancionador que encarezca en grado suficiente el incumplimiento tributario. Ésta creemos que es, sin duda, la forma óptima para desincentivar el fraude.

No queremos concluir este tratamiento del fraude sin resaltar que la existencia del mismo no se debe al sistema tributario aplicado, es más bien un problema con un gran trasfondo social: se debe a una falta de concienciación social generalizada.

2.4.2. La Evasión Fiscal

Basamos la crítica a la posibilidad de evasión fiscal en cinco razones condenatorias de la evasión:

- La pérdida de ingresos para el Estado, cuya cuantía es difícil de valorar.
- La contribución inútil e intelectualmente agotadora de los más competentes abogados, contables y administradores en la lucha económicamente improductiva, dedicada a la evasión del impuesto.
- La sensación de injusticia y desigualdad que engendra la evasión en quienes no pueden o no quieren aprovecharse. Las ocasiones de evitar el gravamen no son iguales para todos, y está claro que la evasión carece prácticamente de valor para los asalariados cuyos tributos se les retienen en la fuente.
- La práctica muy extendida de la evasión fiscal conducirá a un aumento del fraude por parte de los contribuyentes que apenas tienen ocasión de practicar la evasión, debido a la sensación de injusticia anteriormente apuntada.
- El contribuyente que, mediante estratagemas y manobras, reduce injustamente su carga fiscal, aumenta la correspondiente a otros contribuyentes.

A continuación expondremos brevemente los principales medios de eludir el impuesto. En el primero de ellos no existe fuerza moral alguna para condenarlo; En el segundo, sería la Administración el centro de cualquier crítica y, es en el tercero donde recae con toda su fuerza la crítica anterior:

- El contribuyente puede voluntariamente evitar la obtención de ingresos. Este hecho puede fundarse en los altos tipos de gravamen y, principalmente, en la elevada progresividad del

impuesto. La solución estaría en la reducción de los tipos de gravamen.

— La Ley desea ignorar ciertas especies de evasión, cuya utilización es completamente lícita. En este sentido, cabe destacar la situación que «legalmente» provoca situaciones en contra de la equidad tales como la exención fiscal de los intereses de ciertos títulos emitidos por el Estado.

— En otros casos, el contribuyente puede utilizar diversos planes y estratagemas para obtener un alivio de lo que podría ser considerada su justa carga fiscal, realizando sus operaciones del mejor modo para evitar las obligaciones fiscales. Citamos a continuación algunos de los ejemplos más significativos de esta situación:

- Fraccionamiento de la renta mediante arreglos familiares, o la interposición de sociedades bajo una sola dirección, con el fin de evitar la escala progresiva del gravamen.
- Despersonalización de una sociedad personalista mediante la adquisición de una empresa activa.
- Utilización de procedimientos que permiten considerar como capital lo que normalmente sería considerado como rendimiento.

12

2.5. Efectos del impuesto sobre la renta en el crecimiento económico

Los efectos negativos que genera el vigente sistema tributario pueden ser agrupados en torno a tres núcleos esenciales.

2.5.1. Efectos negativos sobre las ofertas de trabajo e inversión y sobre la asunción de riesgos

Es generalmente aceptado que la existencia de un impuesto que grave las rentas obtenidas del trabajo, la inversión o la asunción de riesgos actúa negativamente sobre el volumen de oferta de dichas variables.

Si a ello añadimos el hecho de la progresividad existente en el IRPF, podemos afirmar que el grado en que afecta negativamente dicho impuesto sobre las anteriormente mencionadas variables, es todavía mayor. La cuestión que se plantea es la siguiente: ¿a quién le interesaría obtener rentas adicionales si, con gran probabilidad no compensarán el impuesto adicional derivado de la obtención de dichas rentas, o bien, el exceso de éstas sobre aquéllos es prácticamente insignificante? La res-

puesta a este interrogante se generaliza en un único sentido (salvo casos aislados), consistente en tomar explícitas las preferencias por una mayor dedicación al ocio en sus diversas manifestaciones.

2.5.2. Efectos negativos sobre la tasa de ahorro

El principal problema que se plantea en este sentido está íntimamente relacionado con la existencia de progresividad para los individuos situados en los tramos de renta más elevada, y tal es el fundamento de la propuesta de imposición sobre el gasto, que será tratado posteriormente.

Como respuesta a quienes critican el sistema impositivo con alegaciones como la anterior, cabría destacar el alto grado de rigidez del consumo ante variaciones de renta existente entre los grupos de renta más elevados, y es por ello que opinamos que se reduce el valor del agregado macroeconómico ahorro, debido a la reducción de la renta disponible (principalmente en los grupos de renta más elevada) y no, como ha sido defendida por muchos autores, debido a un aumento del consumo privado en detrimento del ahorro privado. De todas formas, como se señaló anteriormente, las argumentaciones que en este sentido se aportan, serán más profundamente analizadas en el estudio del impuesto sobre el gasto personal.

2.5.3. Interferencias en la organización de la actividad económica

Muchas son las críticas que se han efectuado acusando al Estado de entorpecer la actividad económica mediante la existencia de cualquier tipo de sistema impositivo y, por tanto, dichas críticas alcanzan también la necesidad de incurrir en más gastos públicos y de financiarlos.

No es nuestra pretensión profundizar en este aspecto ya que se escapa de los límites que intentamos analizar, pero sí queremos resaltar que, si bien la actividad pública entorpece en muchas ocasiones la actividad del sector privado, este hecho no se debe a la existencia de un sistema impositivo particular, ni siquiera a la existencia de ingresos ni gastos públicos, sino que se debe a una mala administración de los recursos del sector público.

2.6. Modificaciones en la base del IRPF

Las recomendaciones establecidas en el Informe carter encaminadas a modificar la base imponible del IRPF se pueden clasificar en dos tipos de categorías:

- Las que se traducen en una ampliación de la noción de renta imponible;
- Las que modifican las deducciones en la base imponible o las deducciones autorizadas en casos singulares.

Las propuestas incluidas dentro del primer grupo son las siguientes:

- La imputación a los contribuyentes de los beneficios extrasalariales que actualmente les son concedidos por quienes contratan sus servicios (empresarios) a título de suplemento de los salarios, a cuyo coste se admite como deducible en los supuestos de los individuos que trabajan por su propia cuenta. Esta categoría comprende, entre otros conceptos, las transferencias por desempleo, accidente laboral, enfermedad, ingresos procedentes de regímenes no especiales de jubilación, etc.
- Gravamen de las ganancias de capital procedentes de los bienes vendidos por las personas físicas. Se incluye aquí la conveniencia de gravar las ganancias en el juego.
- Inclusión en la renta liquidable de un mayor número de rentas procedentes de la inversión de capitales.
- Inclusión de las donaciones y legados en la renta liquidable. Se excluyen en este epígrafe los pagos de subsidios por el Estado. Esta propuesta llevaría a la supresión de otros impuestos tales como el de sucesiones y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- Inclusión de los pagos de los subsidios estatales en la renta liquidable.
- Ampliación de las disposiciones relativas a la transferencia de pérdidas a anualidades sucesivas y la aceleración de las amortizaciones de capital para las nuevas y pequeñas empresas.
- El tratamiento de los gastos producidos por el ejercicio de una actividad personal dependiente. Propone el informe carter la deducción facultativa de un 3 por 100 del salario con (hasta un máximo de 500 \$). En este sentido existe en el IRPF español la deducción del 1 por 100 de las rentas netas de trabajo (hasta un máximo de 10.000 pts.). Expone también el Informe la necesidad de permitir la deducción de las aportaciones de los empleados y asalariados en el régimen de seguro contra paro forzoso. Esta última recomendación está encaminada a impedir que una misma renta sea gravada en más de una ocasión, ya

que el subsidio por desempleo no es más que el rendimiento de estas cuotas y, ya que dicho subsidio está incluido en la renta liquidable, deben ser deducidos los gastos necesarios para la obtención de dicha renta.

- La integración de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre la renta de sociedades. En este sentido se dio un paso importante en el IRPF español al considerar el tratamiento especial de las sociedades acogidas al régimen de transparencia fiscal aunque, debido a la vía de evasión fiscal que en un principio existía, mediante la ley 48 / 85 se reguló la obligatoriedad de dicho régimen para ciertas sociedades y la exclusión del mismo para las demás, momento en el cual produce un alejamiento de la realidad fiscal española a esta propuesta de la base extensiva.

A estas modificaciones que considera el Informe carter como básicas creemos conveniente agregar, por cuestiones esencialmente de equidad la inclusión en la base imponible de los autoconsumos. Basados dicha propuesta en la consideración de que parte de la renta de agricultores, ganaderos y minoristas principalmente es dedicada al autoconsumo, consumo que, al no ser declarados como rentas de la actividad desarrollada, no viene a incrementar las rentas familiares. Por otra parte, siendo conscientes de la facilidad que dichos sujetos pasivos tienen para llevar a cabo el fraude fiscal sin ser descubiertos y, siendo conocedores de que la realidad social les incita a defraudar, consideramos oportuno proponer la aplicación de un índice correcto sobre la base que la aproxime a la real renta imponible.

La propuesta del apartado segundo se refiere a la sustitución de las deducciones y las desgravaciones en la base por deducciones en las cuotas o que se las incorpore a la tarifa de los tipos impositivos. Afirma el Informe carter que dicha recomendación va encaminada a conseguir un objetivo de equidad en el reparto de la carga tributaria. Consideramos que únicamente debería existir dos tipos de deducciones (ambas de las cuotas):

- Una deducción de tipo general equivalente a la cuota íntegra asociada al mínimo exento.
- Deducciones de carácter familiar:
 - Por matrimonio.
 - Por hijos y otros componentes de la familia.
 - Por obtención de rentas por más de un componente de la unidad contribuyente.

3. La extensión de la base imponible en el impuesto sobre la renta, como alternativa al actual sistema impositivo

Los problemas en el tratamiento equitativo de los distintos individuos con relación a la imposición mencionados anteriormente llevaron a la formulación, por parte de diversos hacendistas, de un impuesto alternativo al existente en la mayoría de los países occidentales que graba la renta personal. Esta reformulación consistía en efectuar una serie de modificaciones formales en el impuesto existente en el sentido de redefinir el concepto de renta gravable para lograr subsanar el problema de fondo, que consistía, como se apuntó, en lograr un impuesto más equitativo.

Las propuestas que en este sentido se formularon, consistían en una acercamiento del concepto de renta gravable al de renta económica. Entre las definiciones alternativas de renta, cabe destacar la efectuada por H. Simons, para quien la renta personal es «la suma algebraica de:

- 14
- el valor monetario de los derechos ejercidos en el consumo, y
 - el cambio de valor de los derechos de propiedad del individuo entre el principio y el final del período».

Dado que toda definición debe ser operativa y, para fines prácticos, consideramos que la definición de Simons no se ajusta a nuestras necesidades, hemos creído oportuno explicitar la determinación de la renta personal mediante la exposición de la propuesta de modificaciones en la base del IRPF efectuada por la Comisión Carter. De esta forma, conseguimos un doble objetivo, de una parte exponer una definición práctica y operativa de la renta personal fiscalmente gravable y, en un segundo término, establecer la relación existente entre el IRPF y esta propuesta de extender la base. La existencia de esta relación tan fuerte nos permitirá realizar un estudio por comparación entre el IRPF y la base extensiva, de forma tal que nos limitaremos a establecer las ventajas (o desventajas) derivadas de la aplicación de una base más extensa.

3.1. La base extensiva y la equidad

Como ha sido apuntado, el acercamiento que esta propuesta efectúa entre renta fiscal y renta económica nos da una medida

del objetivo propuesto por la base extensiva, ahora bien, no es suficiente con este hecho para satisfacer los deseos del contribuyente de tener un impuesto equitativo.

Pretendemos establecer aquí un conjunto de condiciones necesarias para conseguir un impuesto personal sobre la renta equitativo. Estos requisitos se referirán al sistema de deducciones y desgravaciones, puesto que ya ha sido definida, en el apartado anterior, la base de este nuevo impuesto para que, entre otros, cumpla con el objetivo de equidad.

Para cumplir con la equidad, con una renta igual, un individuo debería pagar más impuesto que dos cónyuges porque estos últimos están sometidos a gastos incompresibles más elevados que los del contribuyente individual, no obstante, se pueden realizar economías cuando se comparten alojamiento y manutención. Para tener en cuenta esta reducción en el conjunto de gastos incompresibles después del matrimonio, pensamos que, en el caso de contribuyentes con rentas elevadas y medias, el impuesto de los cónyuges debería ser superior a la suma del de dos individuos que ganasen cada uno la mitad de la renta del matrimonio.

Por otra parte, si en dos hogares se gana la misma renta, el matrimonio que cuenta con una sola renta procedente de empleo debería pagar impuestos más elevados que el matrimonio que cuenta con dos, porque en el primer caso, debería gravarse la renta atribuible a la esposa que se queda a cuidar de su hogar.

Por tanto, para cumplir con el objetivo de equidad, abogamos por la necesidad de un tipo marginal de imposición creciente acompañado de una compensación en situaciones de matrimonios con rentas de trabajo recibidas por ambos conyuges. Esta compensación podría venir determinada en forma de deducción en la base impositiva o bien de la cuota tributaria.

3.2. La inflación y la base integral

La propuesta de una base integral en el impuesto sobre la renta personal adolece de los mismos defectos que el IRPF tradicional. En este sentido cabe destacar que, debido a los efectos de la inflación, se continuaría en una situación de escala en el tipo impositivo en situaciones de renta real constante, con lo cual disminuiría la renta real disponible debido al efecto de la inflación sobre los tipos de gravamen. No obstante, hay que hacer una puntualización: estamos criticando el hecho de que la inflación incrementa los tipos impositivos reales, pero hay que considerar que, gracias a este hecho, se puede incrementar la recaudación impositiva sin variar los tipos nominales lo cual, utilizando como argumento demagógico por parte de los políti-

cos (nos referiremos a la no variación de los tipos nominales como argumentación) puede reducir el nivel de malestar general del contribuyente en relación a la existencia de impuestos. Y no hay que olvidar las pretensiones de los políticos, que son quienes tienen la facultad de aceptar o rechazar un impuesto progresivo tiene efectos negativos sobre las magnitudes ahorro e inversión, habría que decir que la aplicación de los recursos económicos y financieros puede hacerse de tres formas principalmente:

- En el ciclo económico interno, lo cual posibilita el crecimiento económico y, por tanto, no afecta negativamente sobre la economía interna.
- Sumergiendo los recursos, con lo cual se entraría en situaciones fraudulentas, punto sobre el cual tenemos que decir que, si bien, son ilegales y reprochables en el sentido con que es tratado el fraude en este estudio, siguen potenciando la economía nacional, considerando como tal la realidad económica del país en cuestión y, por tanto, de sus agentes económicos: no debemos olvidar que la economía funciona según sus propios patrones y no como dicen los datos oficiales que funciona.
- Ofertando dichos recursos al sector exterior, a aquellos países cuyo sistema impositivo permita obtener un mayor rendimiento. En este sentido hay que apuntar que, la existencia de ciertas políticas proteccionistas no permiten una libre exportación de recursos, por una parte, y, en otro sentido, existe, una serie de medidas de política económica, no necesariamente proteccionistas, que permiten compensar el beneficio obtenido por invertir en paraísos fiscales y, por tanto, evitar esta exportación de recursos que sean consideradas básicas para el buen funcionamiento de la economía.

3.3. Problemas administrativos del IRPF

Dado que en la mayoría de los países el sistema impositivo incluye la aplicación de un impuesto progresivo sobre la renta personal, con una base más o menos amplia, los únicos problemas posibles vendrían por este lado (la extensión de la base).

A nuestro entender, la extensión de la base plantea principalmente dos problemas:

- Al incluir los premios en la base imponible, debe definirse de forma clara qué gastos serían deducibles de la base, en

el sentido siguiente: si se pueden deducir los gastos necesarios para obtener un premio, deberían poderse deducir también aquellos gastos necesarios para participar en los mismos concursos o sorteos en los que no obtenga premio, ya que de otra forma se incumpliría el requisito de Justicia Impositiva. La admisión de estos gastos como deducción de la base produciría problemas administrativos a la hora de determinar cuál sería el documento justificativo del gasto en muchos casos. Por ejemplo, sería lógico emplear el boleto de lotería como justificante de gastos por participar en dicho juego; dicho boleto no es normativo, luego, cualquiera que sea su tenedor puede justificar de esta manera el gasto (en aquellos sorteos no premiados). Éste hecho daría una vía libre al fraude fiscal muy grande, ya que se motivaría un cierto asociacismo a la hora de declarar en el sentido siguiente: dado que es casi imposible que, en un mismo momento, sea inspeccionado un número reducido de sujetos pasivos dentro de una gran población, se formarían grupos reducidos de unidades impositivas que pusieran en común los boletos que todos ellos poseen y sería dicho fraude común el que deducirían todas y cada una de dichas familias en sus respectivas declaraciones. Por otra parte, se podrían formar también grupos de individuos que se dedicarían a vender boletos no premiados para que sus adquirentes pudieran deducirlos.

En definitiva, creemos que sería incompatible una imposición de premios atendiendo al principio de justicia con un control eficiente que haga disminuir las cotas de fraude fiscal.

- El otro gran problema administrativo a la hora de entender la renta fiscal hacia renta económica sería la inclusión de los rendimientos de sociedades. Para poder controlar a los contribuyentes en el sentido de que incluyan en su base imponible la relación existente entre beneficio de la sociedad y participación en el capital de la misma por el sujeto pasivo sería necesario poseer un censo de socios de cada una de las sociedades. En el caso de sociedades pequeñas no sería difícil facilitar a la administración dichos censos, el problema se plantea en las sociedades con gran volumen de capital repartido en un número grande de acciones que coticen en bolsa y, por tanto, cambiasen de propietario frecuentemente (piénsese en Telefónica, compañías eléctricas, Bancos, etc.). Sería casi imposible tanto para dichas empresas como para la administración realizar un censo de propietarios de acciones de dichas sociedades. Por ello, la tributación de los beneficios societarios por parte de los socios plantea también graves problemas administrativos.

4. Impuesto progresivo sobre el gasto personal: una alternativa

4.1. Base teórica y fundamento

La idea básica de un impuesto progresivo sobre el gasto personal es distribuir la carga tributaria según el gasto o consumo que cada persona realiza. Un impuesto progresivo sobre el gasto personal recae sobre la renta cuando se consume.

El impuesto progresivo sobre el gasto personal se articula como un impuesto directo, general, personal y progresivo que grava la corriente monetaria de bienes y servicios consumidos en un ejercicio fiscal.

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 él mismo y otros miembros de la unidad contribuyente, lo que supone unas dificultades prácticas insalvables; Por ello ha sido el enfoque «renta» el que ha dominado.

El cálculo de la base imponible sería:

Cantidades gravables:

- Todos los ingresos en efectivo (rentas regulares, ingresos de venta de bienes de inversión, legados, donaciones créditos, premio de lotería.
- Todos los desahorros (disminución de los depósitos bancarios y similares, reducción de créditos).

Cantidades deducibles:

- Todos los pagos corrientes por la adquisición de la renta.
- Todos los pagos por inversiones en actividades generadoras de renta.
- Todos los nuevos ahorros (aumento de los depósitos bancarios y similares, aumento de los créditos, amortizaciones de préstamos).

La cuantía neta constituye la base imponible del individuo.

La cantidad neta se corresponde con el consumo en el año para uso personal, es decir, con el nivel de vida del contribuyente.

El esquema anterior se expresa en términos de flujo de dinero. Para Lodin la idea que subyace en el impuesto progresivo sobre el gasto personal es que todo el dinero recibido por el contribuyente, venga de donde venga aplica sujeción al im-

puesto. La parte del dinero disponible que gravará en un ejercicio dependerá del uso que de él se haga.

En principio no hay necesidad de evaluación de activos. Sólo cuando un activo se convierte en dinero o en otros activos constituye un hecho imponible. Esto significa que los cambios en el patrimonio neto, del contribuyente debido a cambios en el valor de los activos (al alza o a la baja) del individuo no afectan ni a la imposición ni al cálculo de la base imponible.

El tema de las posibilidades de aplicación del impuesto sobre el gasto y sobre su combinación con otros impuestos, la posibilidad de utilizarlo como suplemento de otros impuestos se tratarán con bastante brevedad.

Para los defensores del impuesto progresivo sobre el gasto personal la formulación de los métodos de liquidación y declaración se podría hacer de tal forma que se aproveche lo máximo posible de la declaración del impuesto progresivo sobre el gasto personal y el impuesto sobre el patrimonio.

La información del impuesto sobre el patrimonio (que más adelante veremos que es necesario) se puede utilizar en el impuesto progresivo sobre el gasto personal, como medio de declarar y comprobar el patrimonio de los contribuyentes y de asegurar que no se producirán cambios en éste sin las consecuencias fiscales adecuadas.

El impuesto progresivo sobre el gasto personal, ofrece también un punto de partida, ya que la determinación de base imponible del impuesto progresivo sobre el gasto personal, se efectúa parcialmente según el método de base de caja. Se deberán realizar ciertos cambios en el formato de la declaración, extender ésta de forma que ahora todas las fuentes de renta a los propósitos de impuesto progresivo sobre el gasto personal.

En resumen, para autores como Lodin no sería necesario otra información que la que ya existe en las declaraciones de los impuestos progresivos sobre el gasto personal, y el patrimonio, o está fácilmente disponible para el contribuyente en los documentos que necesita para cumplimentar estas declaraciones.

La deducción del gasto se formularía de la siguiente forma (en base a los datos de las declaraciones de la renta y el patrimonio):

Partida que entran en forma de Activos Disponibles:

- Ingresos en efectivo y en especial de las siguientes fuentes de renta: propiedad inmueble agrícola, otros bienes inmuebles, empresas, trabajo y capital
- Ingresos de ventas de bienes inmuebles, valores, etc.
- Legados, donaciones, premios de obligaciones con prima y lotería en indemnizaciones por seguros

- Préstamos recibidos y amortizaciones de créditos concedidos
 - Saldos bancarios y similares a principio de año
 - (A) Total de activos disponibles durante el año
- Partidas que salen en forma de uso de exento de los Activos Disponibles:
- Pagos en efectivo (con independencia de la deducibilidad en el impuesto sobre la renta) en relación con las siguientes fuentes de renta: propiedad inmueble agrícola, otros bienes inmuebles, empresas, trabajo y capital
 - Pagos en efectivo para la adquisición y mejora de bienes, inmuebles, valores, etc.
 - Primas de seguros personales pagadas
 - Amortización de las deudas del contribuyentes y préstamos concedidos a otras personas
 - Saldos bancarios y similares al final de año
 - B) Total de gastos deducibles
 - (A - B) = Gasto gravable

4.2. El impuesto progresivo sobre el gasto personal y la equidad

Según la argumentación hobbesiana, el establecimiento de un IPG mejoraría los niveles de equidad de la imposición personal:

- Porque es «más justo» gravar a la persona por lo que trae del fondo común, representado por los bienes y servicios que consume que lo que al acervo común añade.
- Siendo el consumo equiparable a la renta y manteniendo, por tanto, la entidad de la base (a lo largo de la vida del contribuyente), el IPG castigará más severamente los niveles de consumo más elevados, centrándose en las actitudes sociales menos solidarias y con menor función económica.

Ante esta postura se ha contestado que este argumento hobbesiano se basa en conceder un premio a una actitud voluntaria, que favorece a toda la sociedad; pero esto no es del todo cierto, pues tanto la inversión como el consumo son decisiones que adopta el contribuyente en función de su propio interés personal y de sus preferencias. Por ello Gago se pregunta ¿es

justo que los individuos soporten cargas distintas en función del destino que deciden para sus recursos?, el IPG castiga al que consume aunque haya trabajado duramente y su consumo sea generador de riqueza.

Otra postura sobre que el establecimiento de IPG mejoraría los niveles de equidad, es la de Kay y King. Dicen que la equidad del IPG debe buscarse más bien en su aproximación a la capacidad de pago individual por un índice más estable que la renta anual y ese índice sería la renta percibida a lo largo del ciclo vital (la cual, se supone que coincide con el consumo teniéndose en cuenta las sucesiones y donaciones), ésta es una buena referencia para explicar el comportamiento económico de la familia.

Otra idea que han señalado algunos autores es que IPG es más justo porque trata igual a las personas, desde el punto de vista en que no tiene en consideración el momento en que elige consumir.

Por ejemplo, dos individuos A y B que reciben iguales rentas de trabajos en el período 1 y período 2. El individuo A consume toda su renta que ingresa y que el individuo B ahorra parte de su renta en período primero y lo consume en el período segundo junto con los ingresos del período segundo.

Se dice que el valor actual del consumo de A y B será el mismo, pero que el valor de renta de B será mayor que el de renta de A.

Pero esto no es del todo cierto, pues el valor actual de los consumos de A y B sólo serán iguales si B invierte sus ahorros a una tasa de rendimiento igual a la tasa de descuento empleada al computar los valores actuales. Aun suponiendo que esto sucede, la renta de B es cierto que superará a la de A en el período segundo en una cantidad igual al rendimiento obtenido con los ahorros de B. Pero B pagará más impuestos que A no porque posponga su consumo, sino porque obtiene renta de intereses, lo que mejora su capacidad de pago si tomamos como medida la renta.

Lodin también es uno de los autores que considera que el IPG es más justo que el IPR por la siguiente razón; en el IPR existen puntos flacos lo cual ha permitido que existan individuos que hayan adaptado su comportamiento a estos puntos flacos logrando una carga tributaria menor produciendo grandes disparidades entre la renta imponible y los ingresos en efectivos disponibles para el consumo. Existen estudios que demuestran que los perceptores de altas rentas y los poseedores de capital principalmente, colocan sus ahorros en formas que reciben un tratamiento fiscal favorable.

En la medida en que en un IPG, todo consumo es gravado igualmente con independencia de su origen hace que los problemas anteriormente mencionados desaparezcan, un IPG no

ofrece las posibilidades de consumo con bajo gravamen que la imposición sobre la renta permite.

Ante esta idea de Lodin hay que argumentar que estamos comparando un impuesto «erosionador» con un impuesto «ideal», es decir, es posible que el IPG por la forma técnica de aplicarlo, cree otro tipo de «puntos flacos» que no se pensaban que podrían existir al igual que ocurriría en el momento en que el IPR pasó de ser un impuesto teórico a ser un impuesto aplicado a una realidad concreta.

A continuación haremos un estudio más exhaustivo del tema «justicia» desde el punto de vista de la equidad vertical y equidad horizontal, donde el IPG ha recibido las críticas más duras.

Los datos indican que la relación entre consumo y renta corriente decrece al elevarse la renta, por tanto, un IPG sería regresivo sobre el reparto de cargas.

Esta idea se recoge al comparar el caso extremo del trato fiscal dado a un rico avaro (baja propensión al consumo) y un mendigo que pagarían lo mismo bajo un IPG por eximirse la totalidad de la renta ahorrada.

Aunque es cierto que no existen estudios empíricos que permitan formar una opinión exacta sobre el volumen y relevancia de estas distorsiones, no se puede negar, en medida si se quiere imprecisa, que la implantación de un IPG fomentaría lo que Goode llama «efecto-abstinencia» de los ricos, es decir, que la incidencia relativa sería más pesada para las rentas de trabajo en los escalones más bajos y en general para aquellos contribuyentes para quienes el consumo representa una parte importante de su renta.

Para evitar estos efectos habría que introducir tipos mucho más drásticamente progresivos que en el caso del IPR lo cual podría conllevar problemas de fraude y de contracción económica.

Los defensores del IPG apuntan esencialmente tres ideas sobre esta crítica:

- Extendiendo la perspectiva temporal, abarcando el ciclo vital completo del contribuyente, da lugar a que la base sometida se amplíe, suavizando la valoración negativa del reparto de cargas a corto plazo.

Pero ha de tenerse en cuenta, que no toda la renta es igual al consumo en el ciclo vital, siempre existe renta que no es consumida y se transfiere como donación o herencia, por ello es necesario introducir un impuesto de herencia y donaciones o incluir éstas en la base imponible.

- Kaldor ante la situación tal como la del rico avaro y el mendigo, dice que la propensión al gasto de los distintos individuos no varía mucho como consecuencia de los distintos gastos, sino principalmente a causa de factores ob-

jetivos (número de hijos, etc.) que un sistema impositivo puede tener en cuenta mediante transferencia, exenciones, etc.

- La mayoría de los individuos y familias gastan lo que han ganado a lo largo de la vida, la mayoría no hacen grandes donaciones ni legados, por ello, la diferencia del IPG y IPR sería sólo alterar el patrón temporal. La crítica a ello es la que apunta Goode en que las diferencias de calendario son muy importantes en cuanto que estamos en un mundo de inflación y altos tipos de interés. Además, los casos de grandes acumulaciones de patrimonio que se realizan a partir de la renta y son transmitidas a los herederos se acrecentaría en el IPG si no se toman las medidas para evitarlo.

Otro punto relacionado con la equidad y que ya se ha introducido de alguna forma en este último punto tres es que, la exención del ahorro en el IPG provocaría un aumento de la acumulación del patrimonio (el cual confiere un poder adicional, de prestigio, influencias, etc.), con lo cual pueden incrementarse las desigualdades de riqueza teniendo en cuenta además, que la propensión al ahorro es mayor para aquellos de rentas y patrimonios elevados. Para evitar una concentración excesiva será necesario la introducción y/o perfeccionamiento de la imposición de la riqueza o del patrimonio como instrumento de ingreso público; Además, este impuesto también se utilizaría como un instrumento de control. Es necesario gravar el patrimonio por razones de equidad vertical (gravar distintamente a quienes disfrutan de posiciones diferentes) y por razones de equidad horizontal (tratar fiscalmente igual a los que estén situados igual), ya que la propiedad confiere beneficios psíquicos: poder, prestigio, influencia, etc.

Pero la existencia de un impuesto sobre el patrimonio está un poco en contradicción con la base teórica del IPG en el que se arguye que los ahorros corrientes, que son adicionales al patrimonio no deberían ser gravados.

Con respecto a la equidad horizontal, Albi Ibáñez señala que el IPG no es superior al IPR en este punto porque tanto en el IPG y en el IPR no se sujeta a gravamen el ocio; con la tributación la oferta de trabajo disminuye, (disminuyendo su consumo la renta en el IPR), trasladando la carga tributaria a quienes tengan preferencia por el consumo. También existe un problema relacionado con la equidad y los problemas transicionales y es el de los contribuyentes que han ahorrado en el pasado, cuando se aplicaba el IPR, para financiar un consumo cuando se retiran de la actividad laboral puede que sufran una doble imposición discriminatoria si se implanta el IPG en el momento que llevan a cabo un desahorro importante.

Esto hace que se tenga que diseñar un conjunto bastante coherente y complicado de medidas que eviten estos problemas.

4.3. El IPG y la inflación

Como señala el Comité Meade, para evitar que la inflación actúe como un impuesto arbitrario en el IPR es necesario introducir mecanismos de indicación impositiva que contemplen dos aspectos:

- Ajuste de los cambios en los valores de los elementos activos y pasivos (ajuste créditos, inventarios, depreciación o en las ganancias de capital).
- Ajuste de tarifas progresivas (incluyendo las desgravaciones personales y los escalones).

En opinión de algunos autores, el IPG sólo requería el último de este tipo de ajustes, debido a que los cambios en los valores de los elementos de activos y pasivos no están incluidos en la base imponible, ya que lo que se grava es el uso de la renta, la renta consumida, por ello el problema de la inflación quedaría «en parte» solventado.

Autores como Prest, reconocen que son más fáciles ajustes derivados de inflación en un IPG que en un IPR, pero que esto no quiere decir que no se puede conseguir un grado de ajuste razonable, aunque no completo, con un IPR.

4.4. El IPG: los incentivos y la eficiencia

La propia estructura del IPG, exige de tributación el ahorro lo que significa que el rendimiento neto del ahorrador es igual al rendimiento verdadero bruto de su inversión, cosa que no ocurre en un IPR en el que el rendimiento del ahorro es inferior al verdadero. En principio puede verse incentivado el ahorro, y la inversión.

Al incrementarse la tasa de rendimiento neto de los ahorros-inversión, al pasar de un IPR al IPG puede parecer que habría tendencia a incrementarse el ahorro, pero, sin embargo, éste hecho dependerá de la respuesta de los ahorradores a los cambios en la tasa de rendimiento, la elasticidad del ahorrador, cuanto menor sea ésta menor será la eficiencia ganada al sustituir un IPR por IPG.

En el IPG, uno de sus objetivos más fuertes, entre otros, es aumentar el ahorro, la inversión y por tanto acelerar el crecimiento económico (eximiendo el ahorro). Pero, según Albi Ibá-

ñez, puede ocurrir que la introducción de tal impuesto provoque una disminución del ahorro y de la inversión agregada por los siguientes motivos:

- El IPG tiene como fundamento la disminución del consumo. Podría ocurrir que la caída del consumo fuera tan fuerte que las oportunidades de inversión se vieran cortadas. En opinión de Andrews esto sería solucionable utilizando otros instrumentos de políticas que lo impidan. Como paréntesis podríamos apuntar que si el objetivo de IPG es disminuir el consumo, sabido es, que ello puede lograrse sin necesidad de que la base sea el consumo.
- Al ser la B. I. del gasto menor que la de la renta por no incluirse el ahorro, los tipos impositivos serían mayores para mantener la recaudación; lo cual afectaría a los incentivos del trabajo. Si con el nuevo sistema tributario se disminuye la oferta de trabajo y la renta, el ahorro total podría disminuir, aunque aumentara la renta ahorrada individual.
Esta cuestión es zanjada por los defensores del IPG al considerar que la aplicación de éste no supondría tipos impositivos mayores por las razones ya puntadas en el punto «base impositiva y tipos impositivos».
- El IPG debe ir acompañado, por razones de equidad, por un impuesto sobre el patrimonio. Los incentivos al ahorro del IPG pueden verse compensados por los desincentivos.

También se apunta en contra del IPG, que, desde una perspectiva macroeconómica no está del todo claro el efecto neto sobre el ahorro de la sustitución de un IPR a un IPG. Esta sustitución provocaría dos efectos; un efecto sustitución en el que aumenta la renta neta susceptible de ser obtenida del ahorro y un efecto renta en el que las personas que en cualquier caso tenían la intención de ahorrar, podrían (con la exoneración de ahorro) gastar una fracción superior de su renta ordinaria. Si el efecto renta es superior al efecto sustitución puede ocurrir que disminuya el ahorro. No existe evidencia empírica que permita decir con certeza qué influencia es dominante y, por tanto, qué ocurre realmente con el ahorro personal.

Otro de los argumentos más nombrados en favor del IPG es que evita el mal llamado efecto de «doble imposición al ahorro» que sí existe en el IPR.

Esta «doble imposición al ahorro» se refiere a que en el IPR el ahorro es gravado una vez al ser acumulada, y otra, al producir rendimiento tal ahorro acumulado. De tal forma que la renta postimpuesto de los ahorros invertidos es inferior a la que resultaría sin impuesto.

Nótese que este hecho del IPR no implica una «doble imposición sobre el ahorro» en sentido literal, pues tanto la renta original como el interés recibido, son gravados por suponer aumentos de capacidad económica, por ello es una expresión no del todo buena. A lo largo de esta exposición nos referiremos a la «doble imposición del ahorro» pero teniendo en cuenta este apunte.

En un sistema del impuesto progresivo sobre el gasto se eliminaría esta «doble imposición de los ahorros» a través de la deducción de la renta ahorrada, lo que «en principio» podría suponer un aumento de los ahorros y de la inversión. Pero esto, de nuevo, depende de la respuesta de los ahorradores, de su elasticidad, etc.

Si no está claro el efecto ahorro, menos lo está aún el efecto inversión. Incluso Kaldor, uno de los defensores del IPG, apunta que suponiendo que un IPG estimula el ahorro, esto no significa que induzca a que se realice más inversión a menos que existan otros incentivos de tipo monetario o fiscal.

Gago apunta que en contra del IPG, si lo que se pretende es aumentar la inversión, quizá no sean los incentivos fiscales al ahorro el instrumento más eficaz.

Un punto a favor del IPG, es que su introducción podría hacer a los mercados más eficientes por dos razones fundamentalmente:

- 1) La diferencia existente entre la tasa bruta y la tasa neta de rendimiento crea una ineficiencia que no se da en el IPG, ya que las respuestas individuales a las tasas de rendimiento de mercado nos llevarían a posiciones más cercanas a las cantidades óptimas de ahorro, préstamo e inversión.
- 2) Como ya comentamos en el punto de equidad el IPC, elimina algunas importantes distorsiones no previstas, nacidas de hecho, de que los individuos pueden disminuir la carga en el IPR colocando sus ahorros en formas que reciben un tratamiento fiscal favorable.

Esto ha llevado en numerosos campos a distorsiones en los mercados y a un asignación de recursos que pueden resultar ineficientes y causar perturbaciones indeseables en la formación de precios.

En el IPG, en este aspecto sería neutral, porque sólo la elección entre consumo y ahorro resulta afectada por la imposición, mientras que la elección entre las distintas alternativas de ahorro e inversión deducibles puede efectuarse sin influencias de los efectos tributarios.

Relacionado con este punto 2), respecto a la discriminación de las distintas inversiones, Kaldor afirmaba que una de las ven-

tajas del IPG, a diferencia del IPR, es que no penaliza las inversiones que comportan riesgo y ello es así porque no reduce la parte que ahorra de la remuneración del riesgo.

Pero este argumento no es del todo cierto, ya que Kaldor no tiene en cuenta que en el IPR, existe la posibilidad de compensar totalmente las pérdidas deduciéndolas de la renta imponible, lo cual reduce tanto el riesgo del inversor como las primas por asunción del riesgo.

4.5. El IPG: base impositiva y tipos impositivos

Se argumenta en contra del IPG, que su aplicación implicaría tipos impositivos mayores que los del IPR lo cual podría desencadenar lo que Fuentes Quintana llama «efecto acelerador», a consecuencia del cual, la demanda de consumo disminuirá alarmantemente y esta disminución de la demanda agregada desencadenaría un efecto contractivo, además podría crear problemas desincentivadores de trabajo, etc.

Se dice que los tipos impositivos serían mayores principalmente por dos motivos:

1) El IPG debe recaudar igual cantidad que el IPR para que los planes de Gobierno y los restantes objetivos de política económica reflejados en dichos planes no se vean afectados.

Para cumplir esta condición de igual rendimiento del IPG teóricamente habrá de tener tipos impositivos más altos en tanto el consumo total sea igual o menor que la renta imponible total, es decir la base imponible será más pequeña que en un IPR.

Ante esto la respuesta de Lodin es que el IPG tendrá en la práctica una base más amplia que el IPR, debido a que se trata por igual toda la renta sin efectos ni complicaciones distorsionantes. Además aporta unas estimaciones de la Base Imponible del IPG sobre datos de 1974 en Suecia, (país sobre el que él estudió la posibilidad de la aplicación de un IPG); los resultados fueron:

— Base del impuesto sobre el gasto	161,7
— Base del impuesto sobre la renta	155,6

Se ve que la base imponible del IPG es algo mayor que la base imponible del IPR.

Otro tipo de estimaciones es el caso del tesoro USA en el que la base imponible del IPG es 23 por 100 superior al impuesto sobre renta federal, basado en datos de 1976.

Lo que podemos decir sobre esto es que, no es extensible a los demás países debido a que el comportamiento de los agregados macroeconómicos, la estructura del IPR, y la actitud de los distintos grupos de interés varían de un país a otro.

Además la comparación de las bases imponibles no es del todo válida, pues se ha de tener en cuenta que estamos utilizando una base «teórica» (la del IPG) con una base «real» (la del IPR) sujeta a erosión fiscal, y dicha erosión puede aparecer en el IPG cuando se intente realizar por motivos muy distintos como es la presión social, política, coyuntural, etc.

2) Si consideramos que el IPG se supone que comportaría una elevación del ahorro, la condición de igual recaudación sólo puede ser satisfecha si el tipo impositivo del IPG crece conforme aumente el ahorro.

Ante esta crítica el Comité Meade arguye que el efecto del aumento del ahorro a largo plazo serían tipos impositivos inferiores en lugar de superiores, debido a que mantener constante el nivel de demanda en la economía, es un criterio más apropiado para la neutralidad de los cambios fiscales que mantener constante el nivel de recaudación; un aumento en el ahorro agregado reduciría la demanda agregada por encima de la cuantía de recaudación tributaria perdida. Nuestro criterio es que esto sólo será válido en el caso en que el objetivo único del Gobierno sea mantener la estabilidad económica.

Además con la estructura fiscal dada, esto supondrá una pérdida de recaudación que podría ser compensada con endeudamiento para cubrir sus objetivos; con el aumento del ahorro habrá mayor oferta de fondos para préstamos a disposición del Gobierno, pero se debe imponer algún tipo de restricción a esta opción con el fin de garantizar las futuras obligaciones tributarias necesarias para atender en su día el pago de intereses y amortizaciones.

4.6. El IPG: fraude y evasión

Los defensores del IPG, en especial Lodin, apuntan que la aplicación de este impuesto no implicaría un aumento de la evasión y fraude en la medida en que:

- En principio, todos los ingresos en dinero son gravables, y si se gravan de igual manera pueden ser tratados igualmente en todos los sentidos. Este tratamiento amplio y uniforme implica que nadie puede legalmente evadir la responsabilidad tributaria mediante la toma de medidas especiales; por ello, la mayoría de los problemas de evasión fiscal relacionados con el IPR desaparecerían.

- La estructura del gravamen es tal que es un reflejo del nivel de vida del contribuyente. Un nivel visiblemente alto de consumo y un nivel bajo de gravamen no pueden coexistir a menos que esté presente la evasión.
- Consideran que los problemas técnicos que implica la adopción de un IPG no son demasiado importantes (véase la formulación de métodos de liquidación que proponen Lodin, pág. 377).

Además consideran que el material de control usado para la imposición sobre la renta y el patrimonio serían, en conjunto, suficientes. Y aún aceptando que el área de control necesaria fuera más amplia será de carácter sencillo, teniendo en cuenta que el proceso de datos es cada año más eficiente.

En contraposición, está la postura de que el IPG sí que provocaría un aumento de evasión y fraude, teniendo en cuenta que: como señala Fuentes Quintana, el IPG supone tipos impositivos mayores, lo que provocaría, aún suponiendo que la carga tributaria real fuera igual que la del IPR (cosa no demostrada), estímulos al fraude.

Los defensores del IPG (como se apuntó en el apartado tipos impositivos y base imponible), no creen que los tipos aumenten por ello este problema lo obvian.

El IPG, es para los contribuyentes más complejo como ya nombramos en el apartado de dificultades prácticas; ello supondría la existencia de costes indirectos (costes en los que incurrir el contribuyente para cumplir correctamente sus obligaciones tributarias) que también serán incentivos al fraude.

Los que abogan por el IPG no están de acuerdo en que esta alternativa sea tan sumamente compleja como indican algunos autores.

Prest señala otra vía de evasión y es la posibilidad de convertir los activos por anticipado (antes de aplicar IPG) en una forma que no está sujeta a inventarios: habiendo puesto sus activos en forma más apropiada, no hay nada que impida al evasor desacumular esos activos sin incurrir en sanción impositiva.

Como ya nombramos en el IPR, la existencia de déficit público está relacionado con el volumen de recaudación impositiva, así como son el volumen de fraude fiscal.

4.7. Problemas de aplicación práctica

En este apartado analizaremos los problemas de aplicación del IPG, algunos ya tratados de pasada en puntos anteriores.

— Como ya tratamos en el punto de equidad, la implantación de IPG, podría discriminar en período transitorio a los individuos que hayan ahorrado e invertido anteriormente con la intención de acceder en el futuro a un cierto nivel del consumo, libre de impuesto hasta la implantación del IPG. Para evitar esto se debería eliminar de gravamen el consumo derivado de ahorros preexistentes. Para evitarse esto será preciso un registro del patrimonio neto inicial, lo que supone complicaciones para la administración y el contribuyente.

— Dificultades para aplicar la retención del IPC; según Fuentes Quintana las retenciones en el IPG son imposibles de hacer lo que hace arriesgarse toda la recaudación al momento de la declaración.

Para Lodin, aunque las bases imponibles del IPG y del IPR son distintas, para la mayoría de los contribuyentes medios, el IPG actúa de igual forma que el IPR ya que consumen en general sus rentas. Así pues, para recaudar a cuenta se haría sobre el conjunto de la renta del contribuyente como si fuera a ser consumida.

Pero esto, a nuestro juicio llevaría grandes divergencias entre el impuesto final y la entrega a cuenta, y esto conlleva a un aumento de costes administrativos.

— Complicaciones respecto al trato de bienes de consumo duradero, pues si se contempla la compra de bienes duraderos desde un punto de vista práctico, una imposición inmediata de la totalidad de la adquisición como consumo, implica dificultades.

Para Lodin estos problemas prácticos se pueden mitigar aplicando soluciones del tipo como ofrecer posibilidades de créditos exentos de consumo, ya que gran parte de las compras de las duraderas se hace utilizando créditos.

También existen problemas con respecto al trato de las viviendas (las cuales se toman en gran parte como ahorro) y la educación (considerada como gasto) que pueden desencadenar una reasignación de recursos poco favorables.

— Complicaciones respecto a la línea divisoria entre consumo y ahorro.

Para Lodin esta línea divisoria, si se hace en función de lo que es socio-económicamente y socialmente deseable, es posible determinar qué formas de ahorro van a considerarse como deducibles, enumerándolas en la legislación fiscal.

De todas formas aún tomando esta postura, la distinción no tendrá un nivel de objetividad de los que sería deseable.

— El IPG sería bastante más complejo para el contribuyente medio debido a que debería conocer y controlar el endeudamiento con el que puede financiar sus gastos de consumo, llevar un registro de sus activos de capital (registro indispensable con objeto de eximir del tributo a la renta ahorrada) planteán-

dose problemas de estimación del cómputo fiscal de determinados bienes duraderos.

— Ya señalábamos en el apartado de equidad que el IPG debe ir acompañado necesariamente de un impuesto sobre el patrimonio, y esto plantea dificultades administrativas y técnicas del propio establecimiento de tal impuesto sobre el patrimonio.

— En el IPG, pese a los avances que se han realizado, las necesidades de información de la Administración son muy considerables. Además se presupone un buen conocimiento por parte de la Administración de las partidas integrantes de la renta personal. Resulta bastante utópico proponer la aplicación de un IPG en países incapaces de aplicar con generalidad el IPR con el que cuenta y en los que el margen de defraude-evasión es muy amplio, amparado por la falta de datos y medios disponibles por parte de Hacienda.

— La falta de experiencia de la Administración y contribuyentes, necesitaría explicación y conocimiento público del IPG y estos no son obstáculos sencillo de salvar.

Sería necesario una forma distinta de mentalidad: actualmente los contribuyentes están muy familiarizados con el IPR.

— *Complicaciones de carácter internacional.* Los problemas de la compatibilidad del IPG se pagarían inmediatamente cuando un país aplicara tal imposición y los demás siguiesen con el IPR, debido a las siguientes razones:

- Se originaría una discriminación muy grande en el tratamiento internacional de la renta.
- Resultaría difícil asegurar unas buenas relaciones económicas con un IPG. Podría darse el caso de inmigración para aprovechar la bonificación del ahorro y el de emigración para evadir el gravamen del desahorro. Podrían darse casos en que una persona que se instalara en un país con un IPR tras haber acumulado grandes ahorros en otro en el que hubiera un régimen IPG, eludiendo el tributo, a menos que se aplicara un gravamen compensatorio y no está muy claro cómo fijar equitativamente este gravamen compensatorio, es decir, se exigiría un complicado sistema de acuerdos para evitar la doble imposición.

— Para que el IPG se pudiera aplicar y cumplirse, es necesario un consenso político y no hay fundamento alguno para suponer que el principio de equidad hobbesiana, subyacente a este impuesto, originará consenso político y apoyo de los electores.

Por último, hemos de volver a señalar que la comparación del IPR con el IPG es impropia, pues se trata con un impues-

to «real» existente, que ha acumulado por el transcurso del tiempo y prestaciones políticas un conjunto de modificaciones y correcciones que han deformado con frecuencia su estructura ideal. Por el contrario el IPG es un impuesto «puro» sin transigencia alguna con las exigencias imperativas de la realidad.

De hecho, existe la experiencia de un IPG en la India y Ceilán (actual Sri Lanka), que fueron un fracaso, en parte, debido a las deformaciones que tuvo que soportar el impuesto por presiones políticas.

4.8. El IPG y el marco español

¿Es posible la aplicación de un IPG en España?

A nuestro juicio aunque cada país es un caso concreto en el que se deberían hacer estudios más detallados de su realidad particular, no es menos cierto, que todos los problemas aquí señalados en términos generales se podrían aplicar a la situación española, además, estarían agravados por la razón de que generalmente los estudios del IPG se han hecho sobre países en los que la imposición de la renta lleva muchos más años funcionando e intentando acciones reformadoras que en el sistema tributario español. Donde sería necesaria la creación de los que denomina Albi Ibañez, una «conciencia tributaria» en el contribuyente español y la mejora de la Administración antes de plantearse cualquier transformación a un nuevo impuesto.

Como conclusión, podemos decir, que la sustitución «total» de un IPR por un IPG parece poco viable. La evasión, el fraude y sobre todo la puesta en práctica, no parecen ser los puntos más fuertes. Con respecto a la distribución equitativa de la Renta, es necesaria la existencia y/o perfeccionamiento de un impuesto sobre el patrimonio o sobre la riqueza lo que agravaría los problemas administrativos. El IPG en un principio se pensó, como un impuesto que permitiera potenciar el crecimiento económico, es cierto que con tal sistema algunos mercados serían más eficientes, pero también es cierto que el efecto del IPG sobre el ahorro no está del todo muy claro, especialmente en el volumen de incidencia y aún menos claro estaría el efecto sobre la inversión. Consideramos que este objetivo de crecimiento podría conseguirse con otros instrumentos más adecuados de lo que resultaría un impuesto al gasto.

Uniendo a todo esto que la mayoría de los argumentos utilizados por los defensores del IPG se basan en comportamientos teóricos de los agentes no avalados con datos, nos induce afirmar que la adopción de un IPG es bastante irreal si lo que se pretende es conducir a la sociedad hacia sistemas impositivos cada vez más perfectos.

5. El impuesto lineal sobre la renta: una alternativa

Ya se han analizado anteriormente grandes males que aquejan al impuesto sobre la renta en las diferentes economías occidentales: el alto nivel de fraude que lleva asociado, los nefastos efectos de la inflación sobre la progresividad real del impuesto y la determinación de las bases imponibles, el deterioro de equidad por una mala definición de la renta gravable, etc. Incidimos ahora en dos problemas más que, debido a la coyuntura económica, han adquirido gran importancia:

— La escala de los tipos marginales de gravamen en los últimos años, crecimiento en la imposición que no logra contener los niveles de déficit público y provoca desincentivos al trabajo, al ahorro y a las inversiones arriesgadas.

— Complejidad creciente del impuesto debido a la exclusión arbitraria de partidas que deben formar parte de la renta fiscal, y a la reducción de la obligación tributaria por concesión de trato fiscal preferente a determinados grupos.

— Son estos problemas, que después pasaremos a desarrollar, los que plantean a muchos hacendistas la necesidad de reformar el sistema impositivo y en especial, del impuesto sobre la renta, «limpiarlo» de estos males de tal manera que:

- Ayude a la contención y desaparición del déficit, permitiendo una financiación apropiada de los gastos públicos.
- Impulse el crecimiento de la economía para fomentar el empleo.

Inspirada en estas ideas aparecen la propuesta de impuesto lineal como una buena solución, según sus defensores, para tres problemas fundamentalmente: complejidad del impuesto, desincentivos al trabajo y al ahorro y efectos distorsionantes de la inflación.

De una forma simple, veamos el esquema de un impuesto lineal:

- Existencia de un único tipo marginal de gravamen.
- Fijación de un mínimo de renta exento de tributar por debajo del cual, el impuesto puede convertirse en negativo.
- Eliminación de todo tipo de deducciones y exenciones fiscales que discriminen la renta según su origen.

Asimismo, proponen los defensores de este impuesto que se mejoren las definiciones de las bases, para que se acerquen lo más posible a la renta económica de los sujetos.

Analíticamente, si suponemos que todas las deducciones se aplican a la base imponible, el impuesto sería de la siguiente forma:

$$T = t(Y - E - D)$$

T = Cuota líquida impositiva

t = Tipo marginal de gravamen

Y = Renta fiscal

E = Mínimo exento de renta

D = Deducciones aplicables al sujeto pasivo en función de su situación personal

El tipo medio soportado por el contribuyente será:

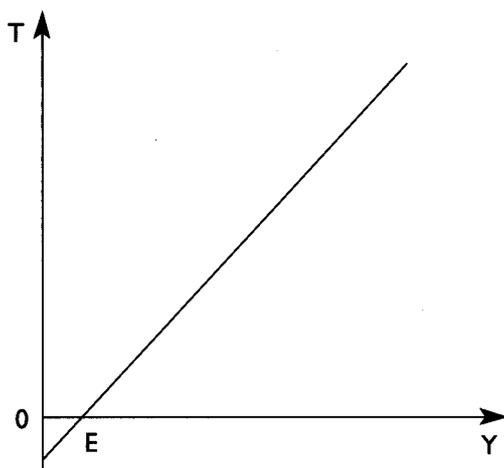
$$\frac{T}{Y} = t - t \frac{E}{Y} - t \frac{D}{Y},$$

que observamos crece con el nivel de renta:

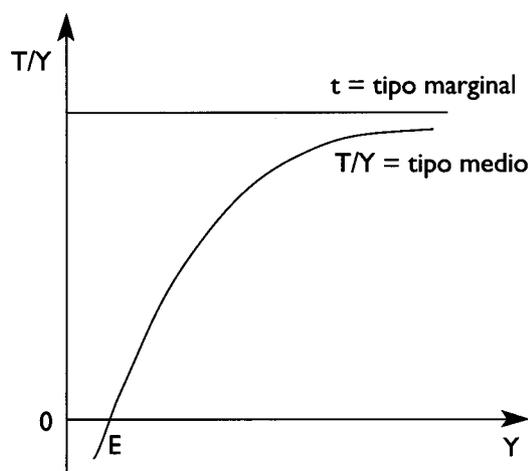
24

$$\frac{d(T/Y)}{dY} = t \frac{E}{Y^2} + t \frac{D}{Y^2} > 0$$

De esta forma, convertimos un impuesto proporcional en progresivo. Gráficamente:



Analizamos ahora cómo un impuesto lineal palia y, en algunos casos, elimina los problemas antes enunciados, comparando con la situación actual del impuesto.



5.1. La inflación

Un impuesto lineal solventa los problemas derivados de la inflación en tanto que: al aplicar un tipo único de gravamen la única pérdida de renta real se debe a la inflación, no a saltos o tipos de gravamen más altos en la tarifa.

— *Ejemplo:* supongamos una base imponible de 1.000.000 ptas. con la tarifa actual, su tipo medio es del 15,38 por 100, por efectos de la inflación, que suponemos del 7 por 100, su renta nominal ahora es de 1.070.000 ptas. Antes, su cuota tributaria eran 153.843 ptas. Ahora, con los efectos de la inflación, que ha incrementado su renta nominal, su cuota tributaria se eleva 177.013 ptas., y su renta disponible se queda en 822.987 ptas.

Suponemos un único tipo de gravamen del 20 por 100. Para la misma base imponible, la cuota serían 200.000 ptas., y la renta disponible serían 800.000 ptas. Si la base imponible crece al mismo ritmo que la inflación, la cuota se eleva en 14.000 pts., y la renta disponible son 856.000 ptas. nominales que equivalen a 800.000 ptas. de renta real. En el impuesto formalmente progresivo, para mantener la misma renta real disponible después de los efectos de inflación, ésta debería ser nominalmente del orden de 905.388 ptas. Por tanto, pierde renta real disponible, mientras que con el impuesto lineal se mantiene.

Esto evita problemas de indicación de tarifas y, por tanto, dota de sencillez y de neutralidad al impuesto ante la inflación. Sólo habría que iniciar los mínimos exentos y las deducciones de carácter fijo, cosa que ya se hace actualmente. Pero, algo que no mencionan sus defensores es que no resuelve el proble-

ma de la valoración de las bases imponibles para defenderlas de la inflación.

— *Ejemplo:* un empresario individual compró el año pasado unas existencias cuyo coste fue de 100.000 ptas., la tasa de inflación al final del año era del 5 por 100. Por tanto, el valor real del activo es de 95.000 ptas. A la hora de tributar, si no ajusta el valor del bien, la cuota que pagará será:

$$100.000 \times 20\% = 20.000 \text{ ptas. (Tipo de gravamen} = 20\%)$$

Si ajusta el valor del bien, su cuota será:

$$95.000 \times 20\% = 19.000 \text{ ptas.}$$

Por tanto, habrá que seguir manteniendo los sistemas de indicación para el tratamiento de amortizaciones, valoración de existencias, etc. En cualquier caso, solventa gran parte del problema, dotando de mayor neutralidad al impuesto ante la inflación. Aunque de ponerse en práctica, habría que corregir esa laguna, introduciendo algún sistema de indicación para esos casos.

5.2. Complejidad del impuesto

Simplifica considerablemente el impuesto al eliminar la maraña de privilegios fiscales existentes que atentaban contra la equidad, dado que las deducciones y exenciones se concentran en los tramos altos y bajos de renta, en detrimento de las rentas medias.

Tres son las fuentes más importantes de complejidad sin que el tratamiento actual logre gravar bien estos conceptos:

- Acumulación de rentas en la unidad familiar.
- Rentas irregulares.
- Ajustes necesarios para evitar la inflación.

Con un tipo lineal, un tipo único, no existe problema de acumulación de rentas, excepto cuando por separado no alcancen el mínimo exento y al sumarlas sí. Sólo se necesitaría ajustar en este caso concreto.

Con las rentas irregulares, de existir un tipo único, no hace falta promediarlas o distribuirlas entre los años que no se obtuvo renta (actualmente se hacen para evitar los saltos en la tarifa), porque la cuota total a pagar será la misma.

Un tipo único elimina la necesidad de indicar tarifas para que no haya deslizamiento entre tramos debidos a la inflación. Tampoco incide a la hora de imputar las rentas de capital o los gastos en uno o varios ejercicios.

El efecto psicológico de esta simplificación en una sociedad que mayoritariamente tiene una opinión negativa de los impuestos, redundará en beneficio de los contribuyentes. Una encuesta encargada por la fundación FIES de las cajas de ahorro, revela que el 63 por 100 de los españoles necesitan ayudas para hacer las declaraciones y que el 33 por 100 tiene que pagarlas. Esto es, verdaderamente, un estímulo al fraude fiscal. Con un impuesto lineal, que sólo contemplaría un número muy concreto de deducciones según las circunstancias familiares se simplifica notablemente el impuesto, de tal manera que facilita su gestión y permite una aplicación más eficiente y flexible a un número muy elevado de contribuyentes. Esto animará a que declaren más sujetos y, junto con un sistema más eficaz de inspección y control del impuesto, se supone será un buen arma de lucha contra el fraude, según piensan los defensores de este impuesto.

5.3. El impuesto lineal y los incentivos

Otro problema de gran importancia que el impuesto de tipo único viene, al menos a paliar, son los desincentivos al trabajo, al ahorro y asunción de riesgos que se acumulan en nuestro impuesto formalmente progresivo.

El efecto distorsionante sobre las decisiones económicas de los agentes, lo podemos desglosar en dos conceptos:

- La neutralidad tributaria.
- El efecto de los tipos marginales.

Los impuestos sobre la renta tal y como funcionan en la realidad muestran, muchas veces desde el momento de su nacimiento legal o al poco tiempo de su vigencia, un buen número de exenciones, desgravaciones, bonificaciones o deducciones que frustran la intención del impuesto de gravar toda la renta individual de una manera global. En la realidad gravan unos tipos de renta más que otros, o, visto desde otra perspectiva, no gravan la renta global de una persona o familia, sino parte de su consumo o ahorro, subvencionando, implícitamente, otras partes.

Debido a razones puramente fiscales, el rendimiento económico que obtendrá un ahorrador de su inversión dependerá, por ejemplo, de que:

- Invierta su ahorro en viviendas de uso propio, o no, debido al tratamiento fiscal especial que recibe la inversión en vivienda familiar.
- Formalice su ahorro por medio de algún esquema institucional concreto (seguros de vida, fondos de pensiones,



fondos de inversión mobiliaria, etc.), que por contar con beneficios fiscales, producen un rendimiento después de impuestos a veces superior al de mercado.

Así, debido a motivos fiscales, el rendimiento después de impuestos del ahorro invertido varía grandemente. El efecto esencial de esta falta de neutralidad tributaria radica en las distorsiones introducidas en los mercados de capital. Estos, no pueden asignar recursos con eficiencia, debido a la distorsión de los rendimientos de los ahorros después de impuestos.

El fin de todo tipo de bonificaciones fiscales que lleva aparejada la propuesta del impuesto lineal beneficiará a la economía, en tanto que los incentivos fiscales tienen por resultado que muchas veces se invierte con criterios de ventaja fiscal y no de rentabilidad para el futuro.

El efecto desestimulante al trabajo, al ahorro y asunción de riesgos en el marco de los impuestos sobre la renta, viene dado por los altos tipos impositivos marginales. El problema de los efectos negativos de la imposición sobre los incentivos cobra especial relieve cuando las circunstancias por las que atraviesa la economía no permiten esperar fuertes tasas de crecimientos en la producción. En circunstancias de corto crecimiento, el mayor peso relativo de las variables fiscales hace que éstas se conviertan en factores de gran importancia en la programación del crecimiento.

Es un hecho comprobado que el ahorro se acumula en los niveles elevados de renta. Por ello, un impuesto formalmente progresivo sobre la renta no afecta igual al consumo y al ahorro, sino que incide con mayor fuerza sobre éste último. Por otra parte, los efectos de la imposición sobre el ahorro, hacen que se reduzca la tasa de rentabilidad esperada del mismo y pierda fuerza su realización frente a la decisión de consumir.

Suponemos un ejemplo: tenemos un individuo que tiene una renta de siete millones de pesetas y que se enfrenta a un tipo medio, según la tarifa de 1984, del 34,5 por 100. Decide ahorrar dos millones de pesetas e invertirlos, por lo que obtendrá el 14 por 100 de rentabilidad; sin embargo, al aplicarle el tipo marginal, el rendimiento de su ahorro será $(1 - 0,5448) \times 0,14 = 6,373$ por 100, ante lo cual, decide no realizar la inversión. Al no realizarse, no tendrá un mayor bienestar, e igualmente, el empresario que quería captar tal financiación tampoco habrá conseguido un mayor bienestar económico. La oportunidad se ha perdido, produciéndose un menor ahorro e inversión con sus consiguientes efectos sobre la demanda de empleo.

Esto es lo que se llama «el efecto sustitución» del impuesto. Debido a los altos tipos marginales, el contribuyente preferirá el ocio al trabajo y el consumo al ahorro. Ciertamente que la pérdida de renta debida a la exacción fiscal se ve más o menos paliada

por los beneficios derivados del gasto público. En cambio, el efecto sustitución que detalla del tipo marginal de gravamen, implica una pérdida social completa, sus efectos marginales no originan ventajas a nadie. Esto es precisamente lo que critican los defensores del impuesto lineal. En épocas de corto crecimiento, se necesita quitar trabas a la formación bruta de capital; la introducción de un tipo de gravamen único, elimina la incertidumbre sobre la rentabilidad de las inversiones; además, una extensión de las bases y la eliminación de los gastos fiscales ayudaría a que tal tipo fuera «bajo», estimulando así, ese ahorro y trabajo necesario. Según Fuentes Quintana, «lo mejor es dejar el dinero en el bolsillo del ciudadano para que sea él quien decida dónde ahorrar y en qué invertir».

5.4. El impuesto lineal y el fraude

Se supone que el impuesto lineal será un eficaz aliado contra el fraude en tanto que el tipo «bajo» de gravamen que lleva asociado, animará a aumentar el número de declarantes y permite, debido a su simplicidad, una mayor eficacia en la actuación de la Administración Tributaria. La eliminación de los tipos marginales, «castigo al deseo de ahorro, al incentivo de trabajar y espíritu de riesgo», según Fuentes Quintana, eliminaría una de las tentaciones al fraude. En general, con un impuesto lineal, el contribuyente se vería más defendido ante los efectos de la inflación y su simplicidad hará que mejore la moralidad fiscal de los contribuyentes. Todo ello, junto con un sistema sancionador que encarezca en grado suficiente el incumplimiento tributario.

5.5. El impuesto lineal y el déficit público

Igualmente se supone que el impuesto lineal ayudará a eliminar el déficit público por dos vías:

- En cuanto que desestimula al fraude.
- En tanto que supone la eliminación de todo tipo de exenciones fiscales, excepto algunos supuestos concretos, cortando drásticamente el volumen de gastos fiscales.

5.6. Reflexiones sobre la propuesta lineal

Observamos que este impuesto se decanta por la eficacia y sencillez de manejo, dejando a un lado la progresividad. Ciertamente

que el impuesto lineal sería progresivo, pero sólo moderadamente. La preocupación fundamental de los hacendistas que defienden esta propuesta será despejar la economía de todas aquellas «rigideces» (en este caso, la fiscal) que impiden la óptima asignación de recursos; un tipo único de gravamen no afecta al desarrollo de la actividad económica privada (o menos), y quita obstáculos a la actuación del mercado. Es decir, los impuestos están exclusivamente para financiar gastos, no para ser utilizados como instrumentos de política económica.

En cualquier caso, planteamos problemas que surgirían al llevarse a la práctica este tipo de impuesto:

- La pérdida efectiva de progresividad, que será de difícil aceptación social.
- La eliminación del fraude dependerá más de la recuperación de las tasas de crecimiento, de una mejora de la conciencia fiscal de los sujetos y de los mecanismos de control de la Administración que el impuesto concreto que se adopte en la práctica.
- Nos preguntamos si el impuesto lineal va a animar realmente el trabajo, ahorro y asunción de riesgos, y en qué grado. Y si fuera así si su efecto compensará la pérdida de progresividad real del impuesto.

eran una alta inflación, un corto crecimiento, elevado nivel de desempleo y un sobredimensionamiento del sector público que claramente ha dominado el crecimiento de los otros sectores de la economía. Ello ha tenido como resultado un elevado nivel de déficit público que, por su tendencia, no parece que vaya a reducirse en un corto plazo. Se trata, por tanto, de un problema grave puesto que:

- Se autoalimenta por los pagos de intereses de la deuda pública.
- Es incompatible con políticas antiinflacionistas y deja un estrecho margen de actuación a la política económica del Gobierno.
- Merma las posibilidades de crecimiento en el futuro.

Analizamos ahora las características del Déficit Público español:

El nivel de déficit público se debe a un rápido crecimiento de los gastos públicos especialmente en el área de transferencias (pensiones, subsidios de desempleo, subvenciones a empresa privadas y públicas, el servicio de la deuda, etc.) que en 1985 alcanzan el 60, 2 por 100 sobre el total de gastos. Observamos que el déficit es persistente en el tiempo, se abre en el

27

CARACTERÍSTICAS DEL DÉFICIT PÚBLICO ESPAÑOL

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Vol. Gasto Público (% s/PIB)	29,5	31,5	33,2	35,4	38,0	37,4	39,6
Nivel de Imposición (% s/PIB)	25,6	26,8	27,6	27,2	29,1	29,3	29,8
Déficit Público (% s/PIB)	1,66	2,01	3,02	5,38	5,30	5,04	6,20

Intentaremos avanzar algunas respuestas analizando las alternativas para el impuesto sobre la renta español.

6. El impuesto lineal: una alternativa al impuesto español sobre la renta

Los últimos años se han visto caracterizados en nuestro país por una crisis económica cuyos aspectos más sobresalientes

período 1979-1982 y aunque pareció frenarse en 1984, rápidamente alcanza el 6, 02 por 100 sobre el PIB en 1985. Tiene un carácter de absoluto, dado que se produce con un crecimiento en la imposición, que no logra eliminarlo, y se trata de un déficit estructural que se registraría aunque la economía se situara a las máximas tasas posibles de crecimiento. Para eliminarlo, sólo existen dos vías: contención de los gastos o aumento de la presión fiscal. Lo primero es bastante difícil, dada la inflexibilidad del gasto público que lo origina. Por tanto, con independencia de las actuaciones pertinentes para la reducción del gasto es por la vía de la recaudación impositiva por donde ha de

venir también la solución al problema de nuestro déficit público. Pero si le echamos un vistazo a nuestro sistema impositivo, veremos que algunos de los impuestos que lo componen, como es el caso del impuesto sobre la renta, presentan graves deficiencias, que, por una parte, merman su potencial recaudatorio y, por otra parte, lo alejan de las ideas originales que lo inspiraron.

Una de las primeras contradicciones que caracterizan a nuestro sistema impositivo es, por una parte, su bajo nivel de presión fiscal (respecto a los demás países de la OCDE, sólo está por debajo de nosotros Turquía) y el rápido crecimiento de ésta en los últimos años, con las distorsiones consiguientes para

Este grave problema de nuestro sistema fiscal, el fraude, puede analizarse desde ópticas diferentes:

- Distribución entre los que declaran y los que no declaran: en relación al impuesto sobre la renta en 1982, según un informe de la Comisión del Fraude Fiscal, solo declaraban el 65 por 100 de las personas físicas obligadas a declarar. No realizaron declaración en 1982 el 45, 2 por 100 de empresarios y profesionales, el 72, 3 por 100 de empresarios agrícolas y el 31 por 100 de trabajadores dependientes. Es decir que si la cifra ya es elevada, la distribución no equitativa según las diversas fuentes de renta,

ESTRUCTURA DE RENTAS DE LA QUE SE NUTRE EL IMPUESTO LINEAL

FUENTES DE RENTA	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Trabajo Personal	81,93	83,12	83,79	83,63	83,94	82,19
Capital Mobiliario	5,76	5,77	6,20	4,93	5,74	6,68
Capital Inmobiliario	3,18	1,90	1,87	1,92	1,56	1,39
Empres./Agricultores	5,46	5,16	4,58	5,78	5,86	7,45
Profesionales	3,66	3,63	3,40	3,77	3,43	3,17
Otras	0,01	0,42	0,06	-0,03	-0,53	-0,80

28

la realidad económica del país. Apuntamos aquí el concepto de «presión fiscal dinámica», con el que queremos significar el ritmo de variación de la presión fiscal en el tiempo. Es necesario cuantificar ese ritmo de variación, en tanto que, el efecto de la fiscalidad sobre las decisiones económicas no depende tanto de su valor absoluto como de la variación que dicho valor experimenta en el margen. Pues bien, ese índice para España en el período 1976-1982 es del 29, 17 por 100, siendo para el total de la CEE una media del 10, 39 por 100. España es el país de la OCDE con mayor presión fiscal dinámica en los últimos años. Ello se debe a un crecimiento desenfrenado de los gastos públicos, precisamente en su componente con más rigideces a la baja: los gastos corrientes de transferencia. Esto, en los años en que el crecimiento del PIB estaba muy por debajo de esas cifras, comprime, según sus defensores, el nivel de actividad económica.

Además, la distribución de la presión fiscal en España, no es equitativa, los impuestos se reparten de manera desigual en relación con las diferentes fuentes y niveles de renta. Esta distribución no equitativa de la presión fiscal provoca que determinados grupos sociales tengan una presión fiscal mucho más elevada que otros, y es consecuencia, fundamentalmente, de un problema endémico de nuestro país: el fraude fiscal.

hace más dramática la falta de equidad en el impuesto sobre la renta.

- Observando los sectores en que la renta se genera, vemos que el impuesto se nutre fundamentalmente de rentas de trabajo, cuando, realmente, de la distribución global de la renta, según la Contabilidad Nacional, las rentas de trabajo alcanzarían aproximadamente un 75 por 100.

Podemos apuntar ya dos causas del fraude: elevada presión fiscal dinámica y altos tipos marginales de gravamen. Es precisamente lo último, uno de los puntos que se pretenden eliminar con un impuesto lineal.

Por tanto, dos males en nuestro impuesto:

- Insuficiente capacidad recaudatoria del mismo para atender el nivel del gasto público existente.
- Elevado nivel de fraude que soporta, que atenta contra la equidad.

Otro punto importante que con las propuestas de impuesto lineal se eliminaría, es el volumen de gastos fiscales, que supo-

nen una cifra alrededor de 20 por 100 de la recaudación efectiva de todos los tributos. Son, por tanto, una importante pérdida recaudatoria que afecta al déficit. En el marco del impuesto sobre la renta se crearon como un incentivo a declarar y un deseo de incidir en determinadas actividades económicas. Pero, según muchos hacendistas, por deformación del impuesto en la práctica, más que incentivar la actividad económica y desestimular el fraude y la evasión, se han convertido en un «peso muerto» que socava la equidad y progresividad del impuesto e incrementa el déficit público. Apuntamos algunas cifras que expresan la manitud del problema.

Datos que arrojan luz sobre como los gastos fiscales erosionan la equidad del impuesto (veamos el volumen de deducciones por discriminación de rentas en 1985) y merman en cantidades apreciables unos necesitados ingresos públicos. En parte, responde a deseos de estimular el ahorro y la inversión, pero como dijimos en páginas anteriores, esto conduce a invertir más con criterio de rentabilidad fiscal que económica. Un impuesto lineal, como el propuesto, al elimi-

adoptadas de ajuste, sólo han variado esos efectos en un 20 por 100.

Además los tipos marginales de gravamen, tan altos, desalientan el ahorro, y las inversiones arriesgadas, debido a la incertidumbre sobre su rentabilidad efectiva después de impuestos. Cierto que no existen estimaciones empíricas sobre estos efectos, pero no podemos dudar de que existen, aunque no podemos precisar su magnitud. El defecto de la complejidad de la norma legal, también es extensible a nuestro impuesto. En este contexto, no es de extrañar que el contribuyente español se sienta tentado a defraudar.

Por tanto, el incremento en la presión fiscal, el deterioro de la progresividad real, los efectos de la inflación, la acumulación de los incentivos y la ineficacia de la administración para eliminar el fraude, hace que muchos hacendistas opten por un impuesto de formato más sencillo, de gestión más fácil y menos costosa, que permita en teoría una rápida introducción en el sistema económico sin graves dificultades operativas. Así tenemos dos propuestas, la de los profesores Fuentes Quintana y Lagares.

GASTOS FISCALES / INGRESOS ESTIMADOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL (%)

	1981	1982	1983	1984	1985
Ingresos estimados (%)	7,88	7,16	12,73	12,25	12,2

29

GASTOS FISCALES POR CONCEPTOS (MILLONES DE PTS.) EN EL IRPF

	1983	1985
Deducción por seguros	13.900	15.000
Deducción por inversión en vivienda	60.400	46.800
Deducción por suscripción de valores	23.000	15.300
Deducción por discriminación de rentas	50.300	114.000

nar todos los gastos fiscales, ayuda a paliar el déficit, y además elimina distorsiones sobre el mecanismo de asignación de los mercados financieros. El fin de los gastos fiscales supone cortar, también, esa fuente de regresividad en el impuesto.

Junto a estos problemas, tenemos la inflación. El impuesto español ha sido uno de los más desprotegidos ante los efectos de la inflación. Se estima que en período 1979-1983 el incremento en la recaudación del impuesto debido a la inflación, ha sido de un 40 por 100 sobre el total de ingresos. Las medidas

6.1. Propuesta de Fuentes Quintana

— Tipo de gravamen: 24, 5 por 100

Deducciones de la base

— Mínimo exento: 500.000 ptas.

— Deducción por acumulación de rentas: 150.000 ptas.

— Deducción por matrimonio: 100.000 ptas.

— Deducción por cada hijo: 30.000 ptas.

6.2. Propuesta de Lagares

- Tipo de gravamen: 20 por 100 y el 30 por 100 para ingresos superiores a 2.000.000 ptas.

Deducciones de la cuota:

- Mínimo exento: 400.000 ptas.
- Deducción por matrimonio: 30.000 ptas.
- Deducción por hijo o miembro de la unidad familiar que acualmente tenga derecho a reducción por cualquier circunstancia: 20.000 ptas.

Se suprime cualquier tipo de exención fiscal por aplicación de rentas y sólo se mantienen las que atienden a circunstancias familiares o personales. Observamos ya su extrema simplicidad, que suponemos redundará en una mejora de la conciencia fiscal de los contribuyentes; unos tipos bajos de gravamen como los especificados animará a aumentar el número de declarantes y redundará en una disminución del fraude fiscal. Una extensión de las bases imponibles y eliminación de los gastos fiscales hará que el impuesto sea más equitativo. Además, el impuesto se convierte en progresivo dada la existencia de mínimos exentos y elevadas deducciones atendiendo a las circunstancias personales y familiares del declarante. Formalmente, el impuesto pierde mucha progresividad, pero para analizar esto habrá que comparar no ya con la tarifa formal sino con los tipos medios y marginales efectivos. En este sentido, el trabajo que realiza González Páramo es muy revelador.

Este autor realiza un estudio para 1984 sobre el comportamiento efectivo del tributo. Compara los tipos medios impositivos que efectivamente soportan los contribuyentes, con los que soportaría con un impuesto lineal.

Supone dos casos:

- En el primero de ellos, el impuesto se convierte en negativo por debajo del mínimo exento. Así el tipo impositivo necesario para mantener el mismo nivel de recaudación sería del 23, 14 por 100.
- En un segundo caso, que no se hace negativo por debajo del mínimo exento, el tipo necesario será algo más bajo: 22, 64 por 100.
- Mínimo exento: 500.000 ptas.

Adjuntamos las estimaciones que realiza el autor, hechas bajo el supuesto de que no variaría el nivel de fraude con la aplicación del impuesto lineal.

Javier Lasarte realiza una estimación del comportamiento efectivo de las dos propuestas de Fuentes Quintana y Lagares, para los años 1983 y 1984. Como él mismo advierte, hay que manejar esta cifras con cuidado. Las cifras de Lagares están referidas al año 1983, así que se han actualizado sus deducciones, incrementándolas en un 10 por 100 para aplicarlas a 1984. La propuesta de Fuentes Quintana se basa en datos de 1984, traducidos a pesetas de 1985, pero, a pesar de que el objetivo principal es conocer los efectos sobre la progresividad, se ha preferido no deducir su cantía para aplicarlas a 1983 y 1984.

30

EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN 1984

Tramos de base imponible	Base total (*)	N.º declarantes	Cuota total (*)
Hasta 600.000 ptas.	387.573	974.505	16.764
600.000-1.000.000 ptas.	1.722.235	2.157.063	144.187
1.000.000-1.400.000 ptas.	2.090.626	1.765.997	243.267
1.400.000-1.800.000 ptas.	1.177.054	756.252	161.238
1.800.000-2.200.000 ptas.	619.619	812.950	94.639
2.200.000-2.600.000 ptas.	429.134	179.924	73.647
2.600.000-3.000.000 ptas.	315.090	112.952	56.904
3.000.000-3.800.000 ptas.	425.912	127.825	84.176
3.800.000-5.000.000 ptas.	315.826	78.574	71.509
5.000.000-7.000.000 ptas.	215.628	37.279	57.388
7.000.000-9.000.000 ptas.	74.628	9.489	22.978
Más de 9.000.000 ptas.	143.105	9.528	51.944

(*) En millones de pesetas.

CUOTA TOTAL, EN MILLONES DE PTAS. TIPOS MEDIOS Y MARGINALES EN TANTOS POR UNO

Tramos de base	Tipo medio efectivo	Tipo marginal efectivo	CASO 1	CASO 2
			Tipo medio efectivo	Tipo medio efectivo
Hasta 600.000	0,0432	0,1263	-0,0596	0,0037
600.000-1.000.000	0,0837	0,1546	0,0865	0,0846
1.000.000-1.400.000	0,1164	0,1806	0,1338	0,1308
1.400.000-1.800.000	0,1370	0,2046	0,1572	0,1537
1.800.000-2.200.000	0,1527	0,2305	0,1731	0,1692
2.200.000-2.600.000	0,1716	0,2541	0,1830	0,1789
2.600.000-3.000.000	0,1806	0,2762	0,1901	0,1858
3.000.000-3.800.000	0,1976	0,3039	0,1968	0,1924
3.800.000-5.000.000	0,2264	0,3469	0,2046	0,2000
5.000.000-7.000.000	0,2661	0,4001	0,2116	0,2068
7.000.000-9.000.000	0,3079	0,4444	0,2169	0,2120
Más de 9.000.000	0,3630	0,3354	0,2239	0,2189

Observando los datos que aporta González Páramo, salta a la vista un gran defecto del impuesto actual, que es la baja progresividad nominal del impuesto. Por ejemplo, se ve que las rentas entre siete y nueve millones de pesetas soportan un tipo medio efectivo del 30, 79 por 100, cuando en la tarifa es del 34, 5 por 100 para siete millones de pesetas y alcanza el 39, 81 por 100 para nueve millones de pesetas. Esto hace que las diferencias en progresividad en un impuesto lineal, sean mínimas. El índice de

Gini de concentración de renta, para el IRPF, es de 0, 2874; para el primer caso que expone González Páramo es de 0, 2835, que indicaría que es más progresivo. En el segundo caso, sería ligeramente superior al del impuesto actual: 0, 2884. Por tanto, parece que las desviaciones sobre la progresividad actual serían mínimas. Pero, si comparamos tipos medios efectivos observamos que la carga tributaria se elevaría para las rentas situadas entre seiscientos mil pesetas y tres millones de pesetas. Especialmente

31

VARIACIONES EN LAS CUOTAS MEDIAS LÍQUIDAS

Tramos de base en miles de ptas.	Base media	IRPF	CASO 1	CASO 2	CASO 1	CASO 2
		Cuota media	Cuota media	Cuota media	Diferencia	Diferencia
Hasta 600	397,7	17,2	-23,70	1,47	-40,9	-15,73
600-1.000	798,4	66,8	69,06	67,75	2,26	0,95
1.000-1.400	1.183,8	137,7	158,39	154,84	20,69	17,14
1.400-1.800	1.556,4	213,2	244,67	239,22	31,47	26,02
1.800-2.200	1.979,9	302,4	342,72	335,00	40,32	32,60
2.200-2.600	2.385,1	409,3	436,47	426,69	27,17	17,39
2.600-3.000	2.789,6	503,8	532,01	519,98	28,21	16,18
3.000-3.800	3.331,9	658,5	655,72	641,06	-2,78	-17,44
3.800-5.000	4.292,6	972,0	878,27	858,52	-93,73	-113,48
5.000-7.000	5.784,5	1.539,5	1.224,00	1.196,23	-315,5	-343,27
7.000-9.000	7.863,0	2.421,2	1.705,48	1.666,96	-715,72	-754,24
Más de 9.000	15.021,4	5.452,4	3.363,29	3.288,18	-2.089,11	-2.164,22

Todas las cifras en miles de ptas.

CUOTAS LÍQUIDAS MEDIAS EN 1984 (EN PTAS.)

Tramos de base en miles de ptas.	Tarifa actual	Tipos 20% y 30%	Diferencia	Tipo 24,5%	Diferencia
Hasta 600	28.615	Negativa	—	Negativa	—
600-1.000	68.287	78.936	+10.649	49.036	-16.251
1.000-2.200	184.406	197.413	+13.007	196.066	+11.660
2.200-3.000	435.966	471.149	+35.183	458.832	+2.866
3.000-5.000	772.599	814.848	+42.249	741.592	-31.007
5.000-7.000	1.541.908	1.140.931	-100.977	1.265.176	-276.732
7.000-9.000	2.490.245	2.060.851	-437.394	1.767.476	-730.769
9.000-13.000	3.943.975	2.874.577	-1.068.698	2.428.156	-1.515.119
13.000-30.000	7.343.045	5.182.401	-2.160.644	4.305.915	-3.037.130
Más de 30.000	27.901.050	2.0217.163	-7.883.887	16.333.275	-11.367.775

en el tramo 1.000.000 – 2.200.000 pesetas. Veamos esto en las estimaciones hechas por Lasarte para las propuestas existentes.

Por tanto, el tramo más afectado de renta, será el de un millón -tres millones de pesetas el que ve incrementar más fuertemente su cuota tributaria.

Propuesta de Fuentes Quintana

32

Tipo de gravamen: 24, 5 por 100.

Observamos que en 1983, las cuotas líquidas medias para rentas desde un millón de pesetas a tres millones de pesetas se eleva considerablemente e igualmente en 1984. Para niveles de renta entre tres y cinco millones de pesetas no está determinado el efecto neto y, en cualquier caso, es al tramo que menos afecta (sus tipos medios nominales en la actual tarifa van del 23, 70 por 100 a 29, 10 por 100, muy similares al tipo propuesto).

Propuesta de Lagares

Tipos de gravamen: 20 por 100 y 30 por 100.

Con esta propuesta la cuota tributaria se eleva considerablemente para rentas entre seiscientos mil y cinco millones de pesetas. Para las rentas entre cinco y siete millones de pesetas no existen variaciones sustanciales.

Veamos que la disminución real de gravamen, si no cambia la estructura de rentas que declaran y no disminuye el fraude fis-

CUOTAS LÍQUIDAS MEDIAS EN 1983 (EN PTAS.)

Tramos de base (*)	Tarifa actual	Tipos 20% y 30%	Diferencia	Tipo 24,5%	Diferencia
Hasta 600	8.243	Negativa	—	Negativa	—
600-1.000	61.562	82.241	+20.679	45.697	-15.865
1.000-2.200	169.553	201.480	+31.927	190.183	+20.630
2.200-3.000	406.007	476.910	+70.903	452.638	+46.631
3.000-5.000	723.794	824.545	+100.751	737.412	+13.618
5.000-7.000	1.441.430	1.447.945	+6.515	1.262.622	-178.808
7.000-9.000	2.553.581	2.071.435	-282.146	1.766.017	-587.564
9.000-13.000	3.702.206	2.882.571	-819.635	2.422.923	-1.279.283
13.000-30.000	8.609.752	5.187.346	-2.882.406	4.257.322	-3.812.430
Más de 30.000	33.904.678	19.068.856	-14.871.822	15.557.203	-18.383.475

(*) Hecho sobre los datos que aporta González Páramo.

DISTRIBUCIÓN DE LOS DECLARANTES POR TRAMOS DE RENTA, RESPECTO A LA CUOTA TOTAL

Tramos de base en miles de ptas.	N.º de declarantes	(%) (*)	Cuota en porcentaje Recaudación total (*)
Hasta 600	14,953		1,554
600-1.000	33,097		13,367
1.000-1.400	27,097		22,553
1.400-1.800	11,604	96,047%	14,948
1.800-2.200	4,802		8,774
2.200-2.600	2,761		6,828
2.600-3.000	1,733		5,276
3.000-3.800	1,961		
3.800-5.000	1,129		
5.000-7.000	0,527	3,953%	26,7
7.000-9.000	0,145		
Más de 9.000	0,146		

(*) Hecho sobre los datos que aporta González Páramo.

cal, sólo afectaría a un 4 por 100 de la población con el tipo único del 24, 5 por 100 y a muchos menos con los tipos 20 por 100 y 30 por 100. Afecta a los tramos de renta más elevada que verán disminuir su cuota total. Entonces, si se quiere mantener el mismo nivel de recaudación, esto significa que la presión fiscal aumentará de hecho sobre las rentas medias, siendo las más afectadas:

- Con el tipo del 24, 5 por 100: las rentas entre uno y tres millones de pesetas, que componen alrededor del 48 por 100 del total de declarantes.
- Con los tipos del 20 por 100 y el 30 por 100: las rentas entre seiscientos mil y cinco millones de pesetas, que son aproximadamente el 84 por 100 de declarantes.

Ciertamente hay que manejar estas cifras con cuidado por la magnitud que puedan tener de error, pero podemos derivar de estos datos algunas afirmaciones, sin temor a equivocarnos en demasía. Así, aunque el índice de Gini arroje cifras similares a las del actual impuesto, la redistribución de la carga impositiva y, por tanto, de la renta disponible para los sujetos, va a variar sustancialmente. Unos impuestos como los propuestos fomentan una distribución de renta polarizada y parecen aspirar a una situación en que coexistan los muy ricos y los bastantes pobres. Lo deseable sería que esa notable disminución de presión fiscal en los tramos más elevados de renta estimule a que se defraude menos y así varía la estructura de rentas declaradas. Pero, a

primera vista, parece que el impuesto lineal, o su variante con dos tipos de gravamen, sí que estimulará un mayor ahorro y una mayor oferta de trabajo, pero no por la vía de eliminación de los efectos de los tipos marginales, sino por la reducción real de renta disponible para una inmensa mayoría de los contribuyentes. En 1985 presentaron declaración 6, 5 millones de contribuyentes. De ellos, alrededor del 45 por 100, admitió para 1984 unos ingresos entre uno y dos millones doscientas mil pesetas. Precisamente, el tramo que más vería incrementarse su factura impositiva. Además, las rentas salariales proporcionaron el 82, 19 por 100 de la recaudación total del impuesto; sabemos que estas, en su inmensa mayoría se sitúan en los niveles bajos de renta, que son las mejor controladas (mecanismos de retención en la fuente, etc.) y que las deducciones que practican son, generalmente, en concepto de situación personal y familiar, las únicas que contempla el impuesto lineal. Es decir, que poco van a variar sus bases imponibles con los impuestos propuestos; de esta manera, serán las rentas salariales las que más van a soportar el impuesto. Esto supone, claramente, una discriminación de ésta en favor de las rentas de capital, ya favorecidas por la disminución real de su cuota tributaria (ya que suelen situarse en los tramos altos de renta). Por tanto, la introducción de un impuesto lineal en España, debe verse con cautela. Observamos que el juicio que se realiza no se basa tanto en el hecho de que se aligere la detracción de los niveles más altos de renta como en la realidad de que se propone incrementar los tipos impositivos de los primeros escalones de ingresos para mantener las cifras de recaudación.

Para analizar los efectos sobre el trabajo, el ahorro y las inversiones arriesgadas no disponemos de estimaciones empíricas que permitan una contrastación de los efectos del impuesto progresivo, frente al impuesto proporcional; pero en base a lo expuesto anteriormente vamos a apuntar algunas ideas.

Suponemos que un impuesto de las características citadas estimulará la oferta de trabajo, dado que la mayor presión fiscal para los niveles medios de renta, aumenta, con las consiguientes pérdidas de renta disponible. Ya hemos explicado como el tipo único afectará más a las rentas salariales. Esto puede inducir a que los sindicatos exijan mayores alzas salariales, incompatibles con los objetivos de inflación que mantienen el Gobierno. Por ello, creemos que un impuesto lineal tendrá muchas dificultades de aceptación social.

Ciertamente, el ahorro se va a ver mejor remunerado y se espera que esto haga que aumente. Pero una mejora en su rentabilidad, reduce la necesidad de acometer tal ahorro. El efecto neto sobre éste, dependerá de la intensidad de cada uno de ellos (la eliminación del efecto sustitución y lo que podríamos llamar el efecto renta sobre el ahorro). Además, que exista ahorro para financiar inversiones productivas, necesita que el sector público absorba muchos recursos y que existen oportunidades rentables de invertir. Esto apunta a la eliminación del déficit público y a la estructura productiva del país. La existencia de inversiones rentables dependerá del grado de competitividad de las empresas, de su volumen de beneficios, etc. También depende el ahorro de la existencia de formas de inversión protegidas de la inflación, del nivel de los tipos de interés, etc. Asimismo, en la tasa de inversión de un país influyen: los niveles de demanda, el nivel tecnológico necesario que haga competitivo a ese país, la estructura de precios relativos de los factores, etc. Queremos decir con esto, que el nivel de imposición no es el único determinante ni, desde luego, el más importante, de las tasas de ahorro e inversión de la economía. Por tanto, si queremos que éstas crezcan, habrá que actuar sobre las variables citadas.

Creemos que una imposición lineal, aumentará el volumen de ahorro, aunque no sabemos en qué magnitud y, en cualquier caso, no creemos que sus efectos positivos sobre la economía palién la pérdida de progresividad que se produciría. A nuestro juicio, no se justifica un deterioro en la equidad tributaria con el argumento de que «luego todos estaremos mejor». Se trata de enfrentar una pérdida cierta contra una mejora hipotética.

Igualmente no sabemos hasta qué punto el impuesto lineal será un buen aliado en la lucha contra el fraude. Para que este disminuya creemos que es necesario que mejoren las funciones de control e inspección de rentas por parte de la Administración y, fundamentalmente, una mejora de la conciencia fiscal de

los individuos. Pero ello debe venir de la asunción por parte del contribuyente de que los gastos públicos son necesarios y redundan en beneficio de todos y que para eso se necesita la imposición. Pero para que el contribuyente vea esto, debe observar que la Administración «gasta bien». Y esto apunta al grado de eficacia en la gestión de los fondos públicos.

Por tanto, se produce en este nuevo impuesto una contradicción entre eficacia y equidad difícil de resolver. El que se valore una característica más que otra depende de qué objetivos se persigan y de los grupos de interés fiscal que dominen en la economía.

7. Conclusiones generales

Observamos una fundamental diferencia entre el impuesto base extensiva por un lado y por otro un impuesto lineal y un impuesto progresivo sobre el gasto personal.

La concepción de un impuesto sobre la renta de base extensiva no responde a los mismos planteamientos que el impuesto lineal e impuesto del gasto; estos dos últimos parecen fruto de las corrientes del neoliberalismo que dominan en la mayoría de los países occidentales; donde objetivos de crecimiento y estímulo al ahorro han hecho que se deje a un lado objetivos de equidad y redistribución de la renta, que son, precisamente, las ideas que inspiran un impuesto de base extensiva.

Nuestras críticas se dirigen especialmente al impuesto lineal y al impuesto progresivo sobre el gasto. Ante todo, la dificultad de valorar en la práctica cada propuesta de reforma, ya sea por su falta de aplicación, o por la falta de estudios empíricos que refrenden fehacientemente el tan mencionado efecto del impuesto sobre el ahorro y el trabajo.

Pensamos que a pesar de la simplicidad de aplicación de un impuesto lineal, sus obvias consecuencias sobre la equidad tributaria no nos llevan a una eficiente redistribución de la renta. Con respecto al impuesto progresivo los principales problemas son los prácticos, acrecentados por la falta de equidad. A todo esto habría que sumar:

- Que no es tan obvia la obtención de un mayor crecimiento económico con ambos impuestos (objetivo primordial de estas propuestas).
- Que un sistema impositivo no es el instrumento adecuado para practicar políticas de crecimiento económico.
- Que hay que tener en cuenta a la hora de valorar estas propuestas, los costes que genera la sustitución del IPR por estos.

— Que estas alternativas se basan en razonamientos teóricos sin contrastaciones empíricas.

Nos parece erróneo comparar un impuesto «real» (IPR) con un impuesto «ideal» (IL, IPG).

— Que estas propuestas adquieren un mayor peso en situaciones económicas como la actual, que en otro caso no lo tendrían. Hay que tener en cuenta que un sistema impositivo no debe modificarse por variaciones en la coyuntura económica, ya que deben ser pensados para su empleo en un largo plazo.

Indudablemente creemos que es necesario un cambio en el IPR consistente, no su sustitución por otro impuesto, sin avanzar en la vía de la reforma del actual. Descartamos un impuesto lineal por las críticas anteriormente mencionadas y creemos que es mejor volver a la idea originaria de IPR, mediante una extensión de las bases (no tan amplia como la defendida por la Comisión Carter, debido a sus problemas prácticos), y eliminación de las deducciones de la cuota que no atienden a la situación familiar. Es bajo los supuestos de esta reforma cuando podría pensarse en una reducción de los tipos impositivos, cuestión que debería debatirse atendiendo a la realidad concreta del país en que se aplique.

Pensamos, en definitiva, que la característica de progresividad y el objetivo de redistribución de la renta no deberían, ni siquiera, subordinarse a otros; ya que supondría un retroceso en las aspiraciones de bienestar social.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI IBÁÑEZ, E., «Impuesto sobre la renta y equidad: El caso español», Estudios de Hacienda Pública, Ministerio de Hacienda.
- «Perspectivas tributarias», Revista de Hacienda Pública Española.
- «El impuesto sobre la renta: evolución reciente», Papeles de Economía Española, n.º 23.
- CARBAJO VASCO, D., «Los gastos fiscales: su evolución y su influencia en la determinación del déficit público», Papeles de Economía Española, n.º 23.

- DOMINGO SOLANS, E., «La presión fiscal en España», Papeles de Economía Española, n.º 23.
- EIROA VILLARNOVO, P. J., «El presupuesto de gastos fiscales y el déficit Público», Papeles de Economía Española, n.º 23.
- ESCUELA DE INSPECCION FINANCIERA Y TRIBUTARIA, «Teoría de la Hacienda Pública», Ministerio de Hacienda.
- FUENTES QUINTANA, E., «Opciones fiscales de los años 80», Papeles de Economía Española, n.º 27.
- GAGO RODRIGUEZ, A., «Índice renta v's Índice gasto: el futuro del impuesto sobre la renta», Revista de Hacienda Pública Española, n.º 92.
- GONZÁLEZ PÁRAMO, «El impuesto lineal sobre la renta», Papeles de Economía Española, n.º 27.
- GOODE, R., «La Superioridad del impuesto sobre la renta», Revista de Hacienda Española, n.º 84.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES.
- Comisión Carter.
- Comisión Meade.
- KALDOR, N., «Reconsideración del impuesto sobre el gasto», Revista de Hacienda Pública, n.º 84.
- LAGARES CALVO, M. J., «Esquema inicial para una reforma tributaria», Papeles de Economía Española, n.º 23.
- LASARTE, J. L., «Un impuesto lineal», Diario El País 25-X-1986.
- «La progresividad, en el centro del centro del impuesto», Diario El País 01-XI-1986.
- LODIN REPORT. «Impuesto progresivo sobre el gasto», Instituto de Estudios Fiscales 1983.
- MARTÍN SECO, J. F., «Los impuestos en España», Papeles de Economía Española, n.º 23.
- MONTEIRA, F., «La tarifa única en la renta», Diario El País 19-VIII-1986.
- MUSGRAVE, «Perspectivas fiscales de los años 80», Papeles de Economía Española, n.º 23.
- PAREDES PÉREZ, E., «El diseño de un buen sistema impositivo con especial referencia al informe Meade», Revista de Hacienda Pública Española, n.º 84.
- PREST, A. R., «Estructura y Reforma de la imposición Directa», Revista de Hacienda Pública Española, n.º 84.
- «El Informe del Comité Meade», Revista de Hacienda Pública Española, n.º 84.
- RESEL E., «Lo que ocultan los españoles», Diario El País 10-V-1986.
- RUBIO GUERRERO, J. J., «El impuesto sobre el gasto personal: información necesaria para su gestión», Papeles de Economía Española, n.º 27.
- SOTO GUINDA, J., «Una reciente reformulación del impuesto sobre el gasto personal», Revista de Hacienda Pública Española, n.º 40.
- TANZI, V., «Inflación e impuesto sobre la renta», Instituto de Estudios Fiscales.