

CUESTIONES ACTUALES EN RELACION CON EL IMPUESTO PERSONAL SOBRE LA RENTA

Si un rasgo permite diferenciar con rotundidad el ambiente reformador de los 80 de las opciones fiscales de décadas anteriores, éste es el de las críticas, abundantes y ampliamente compartidas, al funcionamiento y la estructura del impuesto personal sobre la renta. Las principales objeciones dirigidas a este impuesto, que proporciona en la actualidad una tercera parte de los ingresos fiscales en los países de la OCDE, son su falta de equidad, su crecida complejidad y su carácter desincentivador del esfuerzo productivo. El trabajo de **Richard Goode**, uno de los especialistas de mayor prestigio internacional en cuestiones relacionadas con el impuesto personal sobre la renta, ofrece un breve análisis de algunos de los problemas que el funcionamiento del tributo presenta hoy en los principales países desarrollados: erosión de las bases imponibles, elevados tipos impositivos, tratamiento de la unidad familiar, impacto de la inflación, tendencias hacia la «cedularización» del gravamen de distintas rentas, y complejidad.

INTRODUCCION (*)

EN los dos últimos decenios, el impuesto personal sobre la renta ha pasado a desempeñar un papel preeminente en los sistemas tributarios de los países industrializados. Entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el porcentaje de ingresos tributarios obtenidos por este concepto ha aumentado de un 26 por 100 en 1965 a un 32-33 por 100 entre 1976 y 1984 (promedios no ponderados), frente a una reducción del porcentaje representado por los impuestos sobre el consumo, en el mismo periodo, del 35 al 28 por 100. Dado que los *ratios* tributarios totales han aumentado, el impuesto sobre la renta ha crecido aún más en relación con el producto interior bruto que por referencia al presupuesto estatal.

España ha seguido una tendencia similar, pero, a lo largo del período referido, la contribución relativa de este impuesto a los ingresos tributarios del Estado ha permanecido por debajo del promedio general de la OCDE (OCDE, 1986a) (1).

No obstante, este tributo viene siendo cada vez más cuestionado. Sin duda alguna, las críticas reflejan, simplemente, una reacción contra su preponderancia, que reaviva algunas quejas que vienen de antiguo. Pero también se inspiran en los cambios sobrevenidos en el clima político y en corrientes de pensamiento que alimentan la oposición contra la intervención estatal en la economía y el apoyo de medidas de liberalización orientadas al mercado. La inflación de los años 70 y principios de los 80, la progresiva internacionalización del mercado de capitales, con masi-

vos movimientos de fondos, y la cada vez mayor movilidad internacional de las personas han sido otros factores que han influido sobre las actitudes frente a la imposición sobre la renta.

El propósito de este artículo es realizar un breve examen de una serie de cuestiones relativas a seis temas distintos: la definición de la base imponible, los tipos impositivos, la unidad contribuyente, los ajustes por inflación, las tendencias a la «cedularización» y la simplificación del impuesto. En un trabajo de estas dimensiones, no puedo pretender sino ofrecer un panorama resumido, con algunas referencias a la cada vez más abundante literatura especializada y a los cambios producidos en los sistemas tributarios nacionales.

CUESTIONES SELECCIONADAS

Base imponible

Parece haber cierta coincidencia en las opiniones de los expertos en torno al criterio normativo para la delimitación de la base imponible contenido en el concepto Schanz-Haig-Simons (S-H-S), que define la renta personal, a efectos fiscales, como la suma algebraica del consumo y la variación del valor neto de la riqueza (Goode, 1977). Este concepto, largo tiempo defendido por los autores americanos, pero carente de un apoyo amplio en Europa, ha sido aceptado en el Reino Unido por el Comité Meade en 1978 (Institute for Fiscal Studies, 1978), por una comisión oficial en Irlanda en 1982 y, recientemente, por un grupo de profesores de universidades de Canadá, Francia, Holanda, Suecia, el Reino Unido y los Esta-

dos Unidos (McDaniel y Surrey, 1985).

Sin embargo, la base imponible en los diferentes sistemas de imposición personal sobre la renta difiere sustancialmente del concepto S-H-S. Ningún país incluye los incrementos patrimoniales devengados pero aún no realizados por el sujeto pasivo, y la gran mayoría de los especialistas en la materia admiten que su valoración, tal y como la exige el mencionado concepto, sería impracticable. Por lo general, los incrementos patrimoniales realizados, sea porque tan sólo una fracción de los mismos se incluía en la renta gravable o porque se les aplicaba un impuesto específico, o no se han visto sujetos a tributación o han sido gravados con unos tipos inferiores a los aplicados a otras rentas. En un gran número de países, la renta imputada por la propiedad de una vivienda ocupada por su propietario no entra en la base del impuesto (Australia, Austria, Francia, República Federal de Alemania, Japón, Reino Unido, Estados Unidos), y en otros varios países industrializados se incluye normalmente, pero nunca por su valor total. Están excluidas las contribuciones de los empleadores a los planes de pensiones de los trabajadores, al igual que otros muchos beneficios complementarios de la relación laboral y varios beneficios sociales. Es también corriente la no inclusión en la base de donaciones, premios, becas y ganancias del juego. A menudo, la base imponible se ve reducida por una serie de deducciones personales que no se requieren para una correcta valoración de la renta según el concepto S-H-S, tales como las referentes a los importes destinados a planes individuales de pensiones, primas de seguros

de vida, gastos de asistencia médica y donativos.

En Estados Unidos, la Ley de Reforma Tributaria de 1986 ha ampliado considerablemente la base imponible del impuesto sobre la renta. El cambio más importante que introduce probablemente sea la inclusión en ella del 60 por 100 de los incrementos patrimoniales procedentes de activos que hubiesen permanecido en propiedad del contribuyente durante un período superior a seis meses, declarados exentos en el sistema anterior. También ha derogado las exenciones relativas a las indemnizaciones por desempleo, becas y ayudas escolares, premios y recompensas. Se han reducido las deducciones personales por pago de intereses y contribuciones a fondos de jubilación individuales, y se han suprimido las correspondientes a importes satisfechos como pago de impuestos locales o estatales sobre las ventas. Se introducen complejas disposiciones técnicas a fin de refrenar el recurso a los denominados refugios fiscales (a los que nos referiremos en el apartado dedicado a las tendencias a la «cedularización»). La ley de 1986 ha recibido el aplauso de los partidarios de la reforma, pero la base imponible del impuesto sobre la renta de las personas físicas en Estados Unidos continúa estando muy lejos del concepto S-H-S.

El argumento tradicional en apoyo de la ampliación de la base del impuesto es, por encima de cualquier otro, el de la equidad, subrayado de manera muy especial en el curso de los debates políticos y discusiones populares que tuvieron lugar en los Estados Unidos en los años 1985 y 1986. Sin embargo, últimamente los economistas han puesto el énfasis en la eficiencia económica,

en ocasiones hasta el punto de apartar la equidad de sus consideraciones. Los supuestos de comportamiento y las implicaciones de estas dos líneas de argumentación difieren en mayor grado de lo que suele reconocerse. El argumento tradicional de la equidad contempla la renta actual y presume que los perceptores de rentas omitidas o infravaloradas en la base imponible están disfrutando un beneficio injusto, teniendo rara vez, si alguna, en cuenta la posibilidad de que las reacciones que se produzcan en el comportamiento de los mercados favorecidos por dichas medidas puedan anular o reducir los aparentes beneficios fiscales. En contraste con esta postura, el argumento de la eficiencia supone que los agentes económicos, llevados por el ánimo de maximizar su renta después de impuestos, modificarán los precios y la remuneración de los factores, ocasionando un deterioro de la eficiencia económica derivado de una asignación de recursos diferente de la que se hubiera producido en un entorno de neutralidad impositiva. Finalmente, tenderán a igualarse los beneficios netos de las actividades íntegramente sujetas y las favorecidas por el impuesto, con el resultado de que se habrán eliminado las desigualdades en tanto que persistirán los elementos de ineficiencia económica. De forma general, éstos serán mayores cuanto menores sean las desigualdades, y viceversa (Bittker, 1980).

Un ejemplo sencillo de adaptación del mercado lo tenemos en los títulos de renta fija con interés exento de impuestos. Para un inversor sujeto a un tipo impositivo marginal del 50 por 100, tendrá el mismo atractivo un bono corriente con un interés del 10

por 100 que otro con un interés libre de impuestos del 5 por 100, suponiendo que las restantes características de los títulos sean iguales. En Estados Unidos, donde los intereses generados por los títulos emitidos por las entidades locales y los estados suelen estar exentos del impuesto sobre la renta federal, la rentabilidad ofrecida por estos títulos es, de hecho, inferior a la de otros bonos de calidad similar pero sometidos a gravamen. Por supuesto, que los beneficios proporcionados por la exención fiscal se vean enteramente eliminados o no es una cuestión que sólo podrá dilucidarse mediante la investigación empírica del tema. Esta cuestión, en concreto, ha sido objeto de estudio, pero la mayoría de los restantes beneficios fiscales presentan mayores dificultades y han sido estudiados en menor medida.

Si partimos de la base de que tanto los partidarios del argumento de la equidad como los del de la eficiencia están a favor de la abolición de las principales omisiones de la base del impuesto, ¿hasta qué punto es importante que exista tanta diferencia entre los motivos invocados por unos y otros? Lo es, y mucho, tanto práctica como teóricamente. En el punto en que los ajustes del mercado han contrarrestado las desigualdades, una reforma del impuesto introducida con el objetivo de mejorar la eficiencia económica por medio de una ampliación de la base imponible podría considerarse injusta, a menos que las personas que hayan comprometido recursos confiadas en la continuidad de la normativa fiscal sean compensadas, de alguna manera, por las pérdidas que sufrirán por efecto de la reforma (Feldstein, 1976). En el extremo opuesto, de no

producirse ajustes de importancia en el mercado, no surgirá ningún conflicto entre justicia y eficiencia. No dispongo del espacio necesario para una exposición en profundidad, pero trataré de aventurar algunos puntos de vista. Lo más probable es que la mayoría de los casos se encuentre entre los dos extremos referidos, conllevando desigualdades e ineficiencias al mismo tiempo. Con un impuesto sobre la renta progresivo, el valor de las exclusiones de la base imponible variará en función del tipo marginal aplicable al beneficiario de las mismas. A menos que la inversión, o cualquier otro concepto que dé origen al beneficio fiscal, esté limitada a contribuyentes con rentas del tramo más alto de la tarifa, ninguna clase de ajuste en los precios o la remuneración de los factores puede igualar la posición neta de cada uno. Es bien sabido que en los Estados Unidos no son únicamente las personas con rentas sometidas al tipo máximo quienes invierten en bonos exentos; el interés de estos títulos tiene que ser lo suficientemente elevado como para atraer a inversores de rentas más bajas, proporcionando así beneficios injustos a los más acaudalados. En otros casos, las condiciones de la oferta, las imperfecciones del mercado o la incertidumbre sobre futuras medidas fiscales pueden impedir un ajuste completo. Si bien es cierto que los organismos públicos pueden tratar de tener en cuenta el impuesto sobre la renta a la hora de fijar ciertas prestaciones sociales, es posible que fracasen, dado el carácter progresivo del tributo. La controversia en torno a las diferentes cuestiones políticas y de hecho relacionadas con este tema no está zanjada (2).

Tipos impositivos

Los partidarios de la reforma han pedido a menudo una ampliación de la base imponible que hiciese posible una reducción de los tipos impositivos nominales. De esta combinación de medidas se esperaba una mejora de la equidad y la eficiencia económica sin una caída de la recaudación. Este ha sido el camino seguido por la Ley de Reforma de 1986 en Estados Unidos, si bien está previsto que durante los próximos cinco años tenga lugar una reducción de los ingresos tributarios por el concepto de impuesto personal sobre la renta, que será compensada con un incremento de la recaudación procedente del impuesto sobre sociedades. En todo caso, tanto el clima político imperante en varios países como las opiniones de un gran número de economistas favorecen una reducción de los tipos, con o sin ampliación de la base. En Estados Unidos, tanto en 1981 como en años anteriores, la reducción de los tipos se vio acompañada de un paralelo estrechamiento de la base. De acuerdo con un informe de la OCDE (1986b), entre 1975 y 1983 descendieron los tipos máximos marginales en siete países miembros y aumentaron sólo en Bélgica, Francia y Nueva Zelanda (para volver a caer drásticamente en este último país en el año 1984) (3).

En algunos casos, las propuestas de reducción de los tipos del impuesto sobre la renta se apoyan en argumentos políticos y filosóficos cuyo examen en el presente artículo me resulta imposible. También se utilizan argumentos económicos: el más extremo de ellos —la llamada política del lado de la oferta (*supply-side policy*), que mantiene que

unos tipos más bajos proporcionarán mayor recaudación gracias al incremento de la actividad productiva que estimularían— parece haber perdido gran parte de su crédito, al menos de momento, a raíz de la experiencia norteamericana posterior a 1981. Otros argumentos más razonables no están libres de incertidumbres políticas y empíricas. En una economía cerrada (que es el escenario metodológico tradicional) es teóricamente impredecible la influencia que una reducción de los impuestos tendrá sobre el ahorro, la inversión y el trabajo, debido a las fuerzas opuestas de los efectos renta y sustitución: en tanto que este último señala que se producirá un estímulo de la actividad económica en respuesta a la mayor retribución neta que le quedará al individuo tras el pago de sus impuestos, el efecto renta sugiere que la actividad económica decaerá debido a que los sujetos verán realizadas sus aspiraciones más rápidamente. Las investigaciones empíricas llevadas a cabo no han logrado aportar conclusiones unánimemente aceptadas.

Pero en el mundo actual el punto de partida de la economía cerrada puede confundir gravemente a los responsables políticos. Dado el alto grado de movilidad internacional del capital financiero, es comprensible la preocupación de los gobiernos por la influencia de los tipos impositivos sobre las inversiones en cartera de residentes y no residentes. Indudablemente, tanto las inversiones directas como la migración laboral siguen siendo menos sensibles a las diferencias entre los gravámenes tributarios de los distintos países, pero, particularmente en la Comunidad Económica Europea, han disminuido las barreras de naturaleza

fiscal para los movimientos a través de las fronteras nacionales. Merece mencionarse el hecho de que la fuerte reducción de los tipos impositivos sobre las rentas de las personas físicas y las sociedades, introducida en EE.UU. por la ley de 1986, va a acarrear una disminución de las ventajas derivadas de los créditos fiscales estadounidenses por impuestos pagados en el extranjero, y va a hacer que los niveles relativos de los tipos de los impuestos sobre la renta en EE.UU. y otros países se tengan en cuenta a la hora de adoptar gran número de decisiones para las cuales, en el pasado, han constituido, casi siempre, un aspecto secundario.

Una opinión que ha llamado más la atención de los líderes políticos y el público en general que la de los especialistas en Hacienda Pública, es la que afirma que los altos tipos impositivos han provocado la evasión y el crecimiento de la economía sumergida. Es plausible la suposición de que la aplicación en la economía oficial del impuesto sobre la renta y otros tributos añade atractivos al desarrollo de las actividades en la economía sumergida. Se desconocen la importancia cuantitativa de la economía sumergida y el importe de la evasión fiscal, y tampoco puede saberse cuál sería la reacción de las personas acostumbradas a evadir el pago de sus impuestos frente a unas reducciones de los tipos en una cuantía razonablemente viable. Una administración más estricta podría ser más eficaz para atajar la evasión y respondería también mejor a las necesidades presupuestarias. En los últimos años ha aparecido una abundante literatura teórica sobre este tema, que parte de la dudosa hipótesis de que gran

número de contribuyentes tienen la capacidad e inclinación o la información necesarias para calcular cuidadosamente las sanciones probables que castigarán la evasión. Aquellos que efectivamente lleven a cabo estos cálculos advertirán que, casi siempre, la importancia de las sanciones está en función de la cantidad evadida y, por tanto, disminuirá automáticamente con una reducción de los tipos.

En las condiciones actuales, cabe esperar continuos debates en torno al escalonamiento de los tipos del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Si bien no preveo que se reduzca el porcentaje de la renta nacional que, en el conjunto de los países industrializados, representan los ingresos procedentes de este tributo, cabe estimar que la expansión de su papel dentro del sistema tributario, que ha venido siendo característica en los dos últimos decenios, puede muy bien estar llegando a su fin.

Unidad contribuyente

En relación con la unidad contribuyente, la cuestión principal es la de saber si las parejas casadas serán gravadas de forma conjunta o todos los adultos, con independencia de su estado civil, tributarán por separado. Una cuestión secundaria es la relativa al tratamiento fiscal de los hijos menores. En este tema existen grandes divergencias entre los diferentes sistemas.

El punto de vista tradicional afirma que los cónyuges deben tributar conjuntamente, porque suelen administrar en común sus ingresos con vistas a la inversión y el consumo familiar. De ahí que tanto la capacidad contributiva de las parejas de ingresos me-

dios y bajos como la capacidad económica de las parejas con rentas más altas deban medirse sumando los ingresos de ambos cónyuges. Esta doctrina surgió en una época en que la presencia de las mujeres casadas en la vida laboral y la cohabitación extramatrimonial eran mucho menos frecuentes de lo que han llegado a ser en un gran número de países industrializados. A lo largo de los años 70 y 80 se ha producido una tendencia al abandono de la tributación conjunta obligatoria de las parejas y hacia la individualización del gravamen. En Dinamarca, Suecia, el Reino Unido, Austria, Holanda, Finlandia, Bélgica, Italia e Irlanda la tributación individual ha sustituido a la tributación conjunta obligatoria, en ocasiones sobre una base opcional, al menos para las rentas del trabajo.

La importancia de la definición de la unidad imponible estriba en la progresividad del impuesto derivada de las exenciones personales y el escalonamiento de los tipos. La cuota a ingresar por una pareja casada con una renta 2X, en un sistema de declaración conjunta, es más del doble de las que deberán ingresar dos personas solteras con unas rentas de X cada una de ellas. Esto es una consecuencia del principio básico de la tributación progresiva, reforzada por el hecho demostrado de que las parejas (casadas o no) disfrutaban de economías de escala en su consumo. El gravamen de dos parejas con unos ingresos conjuntos iguales de 2X, en el supuesto de que no existan otras diferencias de consideración, será idéntico, con independencia de la distribución de los ingresos entre los cónyuges. Esto representa una discriminación contra las familias con dos perceptores de rentas de trabajo, ya

que puede suponerse que aquéllas que tienen un solo trabajador disfrutaban de mayores beneficios (no sometidos a impuestos), derivados de los servicios del cónyuge que permanece en el hogar, e incurrían en menos costes (no deducibles) relacionados con la obtención de sus salarios. Más aún: en un régimen de tributación conjunta de la unidad familiar, el tipo marginal aplicado al segundo perceptor de rentas de trabajo es superior al que se aplica al primero. En Estados Unidos existen pruebas estadísticas que señalan que, entre los casados, la oferta laboral de las mujeres es más sensible al importe neto del sueldo que la de los hombres. Si, en términos generales, estos datos son ciertos, es probable que la tributación conjunta tienda a desanimar el trabajo de las esposas.

La tributación separada presenta características opuestas. Normalmente, grava a un tipo marginal más alto al principal perceptor de rentas de trabajo, como compensación por un tipo impositivo más bajo para el secundario. Este efecto disminuiría con un descenso de los tipos, pero probablemente se vería acentuado por una elevación del umbral de imposición. La tributación separada tiende a favorecer a los perceptores de rentas patrimoniales y empresariales frente a los de rentas de trabajo, ya que, por lo común, es más fácil minimizar la responsabilidad tributaria derivada de las primeras mediante la división de los ingresos entre los cónyuges.

Las opiniones acerca de la importancia de estas cuestiones son diversas. Puede lograrse la mitigación de algunos problemas estableciendo tarifas separadas para solteros y casados o mediante una desgravación o de-

ducción a cuenta para los segundos perceptores. No obstante, las anomalías persistirán. En mi opinión, teniendo en cuenta la evolución de la sociedad y la economía, una fórmula tolerable de compromiso incluiría: 1) tributación separada de las rentas de trabajo de marido y mujer, a elección de los contribuyentes, quizás con sujeción a un límite máximo; 2) desgravación para el segundo perceptor, en todas aquellas parejas que opten por la declaración conjunta de las rentas de trabajo; y 3) declaración conjunta obligatoria de los rendimientos patrimoniales y empresariales. Parto de la base de una tarifa idéntica para todas las unidades imponibles y de que la exención personal será igual para todos los mayores de edad (4). Sin embargo, es probable que esta sugerencia no sea políticamente aceptable, ya que las diferencias que presenta frente al punto de vista tradicional son demasiado pequeñas.

Ajustes por inflación

La mayoría de los países industrializados introdujeron ajustes en la tarifa del impuesto y en las desgravaciones personales con el objetivo de compensar, en todo o en parte, el incremento de la carga fiscal que, de otro modo, hubiese producido la rápida inflación de los años 70 y principios de los 80. Diez países miembros de la OCDE procedieron a aplicar alguna modalidad de indicación para producir cambios automáticos, en tanto que otros, al igual que algunos de los que introdujeron las indicaciones, adoptaron medidas *ad hoc* (OCDE, 1986b). El apoyo de los ajustes antiinflacionistas provenía del ánimo de impedir el aumento arbitrario de la carga

fiscal que tendría lugar si se aplicase un impuesto progresivo no modificado a unas rentas que crecían más en términos nominales que reales. Asimismo, fueron defendidos por suponer un freno contra el crecimiento de los ingresos y el gasto públicos.

Con el retroceso de la inflación ha disminuido la atención prestada a este tema. Australia, Dinamarca y Suecia han interrumpido la aplicación de la indiciación formal. No obstante, puede ser prudente retener o desarrollar los esquemas de indiciación en previsión de cualquier futuro rebrote inflacionario. Además, la indiciación puede servir para acallar la oposición de la clase política y la opinión pública contra el impuesto sobre la renta. En Estados Unidos existen motivos para creer que la inflación fue un factor determinante de la rápida pérdida de popularidad de esta figura tributaria entre 1972 y 1979-84, puesta de manifiesto por las encuestas de opinión.

Para una considerable minoría de personas, las distorsiones que la inflación ocasiona en la base imponible son muy superiores a la erosión del valor real de las desgravaciones personales y los límites de los tramos de la tarifa. Las primeras no han sido objeto de atención en los ajustes verificados en el pasado. Incluso con una tasa de inflación moderada, los ingresos y gastos por intereses reales resultarán altamente sobrevalorados. Con los precios creciendo a un ritmo del 3 al 4 por 100 anual, la mitad, por lo menos, del interés de los títulos de renta fija de buena calidad constituirá, de hecho, amortización de la deuda, en lugar de ingreso para el prestador o gasto para el tomador. Los incrementos patrimoniales se verán sobrevalorados y las disminucio-

nes infravaloradas, especialmente en el caso de activos que hayan permanecido en propiedad del contribuyente durante largos periodos de tiempo. Y, por último, las desgravaciones por amortización de equipos e instalaciones con un período de vida útil prolongado, al calcularse sobre la base del coste histórico de los bienes, tenderán a minusvalorar la depreciación económica, con el resultado de una sobreestimación de la renta imponible.

Los economistas que abogan por una sustitución de los impuestos sobre la renta por otros sobre el gasto y los rendimientos del capital alegan que una importante ventaja que se obtendría con un cambio de esta naturaleza sería la supresión de los defectos en el cálculo de las rentas de capital en situaciones inflacionarias. De hecho, sería técnicamente viable la corrección de los incrementos y disminuciones patrimoniales por referencia a un índice de precios; las desgravaciones por amortización podrían indicarse o, mejor aún, podría concederse a las empresas, al tiempo de la adquisición de los activos, una deducción inmediata por un importe igual al valor actual de las futuras desgravaciones, calculado a los precios vigentes en dicho momento (Kaldor, 1956; Auerbach y Jorgenson, 1980). Sin embargo, no parece que exista ningún procedimiento práctico para un ajuste correcto de los ingresos y gastos por intereses. Un ajuste preciso exigiría la recogida de información contable en intervalos frecuentes a lo largo del año (el ideal sería la información día a día), que difícilmente podría obtenerse y procesarse, salvo en los casos de grandes empresas con sistemas contables informatizados.

Puede argumentarse que la aparente inviabilidad de un ajuste satisfactorio de los ingresos y gastos por intereses no es una razón válida para dejar de proceder a la corrección de los incrementos y disminuciones patrimoniales y de las desgravaciones por amortización. Pero en aquellos casos en que los perceptores de incrementos patrimoniales o rendimientos de actividades empresariales son, al mismo tiempo, deudores netos, el tratamiento favorable del gasto en intereses compensa, por lo menos en parte, el efecto del tratamiento desfavorable aplicado a sus ingresos. Los tipos impositivos preferenciales para los incrementos patrimoniales y las generosas normas de amortización de inversiones en maquinaria y bienes de equipo, ofrecidos por las legislaciones de diversos países, ayudan también a contrarrestar el efecto punitivo ocasionado por la inflación. En relación con los incrementos patrimoniales, incluso en los raros casos en que se ven sometidos al impuesto sobre la renta ordinario, el criterio de la realización proporciona importantes ventajas, dadas las oportunidades de posposición del pago del impuesto y de periodicidad estratégica del mismo. No está claro el resultado material del juego de los diversos factores para los contribuyentes de las distintas categorías de rentas. La interacción entre la inflación y el impuesto sobre la renta continúa presentando cuestiones merecedoras de estudio y debate.

Tendencias a la «cedularización»

El fundamento de la imposición sobre la renta de las personas físicas hace referencia a un impuesto global en el que se

agregan las rentas de toda clase de fuentes para, después de practicadas las desgravaciones personales correspondientes, someterlas a una tabla uniforme de tipos impositivos escalonados. Por lo general, existe consenso entre los especialistas en cuanto a que sólo un impuesto sobre la renta global puede cumplir los principios de equidad y capacidad contributivas. La mayor parte de los modelos existentes en la actualidad son versiones imperfectas del concepto global: en Europa occidental sólo Portugal mantiene el antiguo esquema cédular, del que surgieron muchos de los sistemas vigentes en otros países. En un sistema cédular, las rentas procedentes de diversas fuentes se gravan con sujeción a distintas tarifas y tipos impositivos; en su versión original, no contiene ninguna norma para la acumulación de las rentas de las diferentes tarifas, pero algunos sistemas mixtos incluyen un impuesto global complementario. Incluso aquellos sistemas calificados como globales suelen reservar a los incrementos patrimoniales y, en ocasiones, a las rentas de trabajo, un tratamiento diferente al aplicado a las procedentes de otras fuentes.

La Ley de Reforma Tributaria promulgada en Estados Unidos en el presente año contiene una norma que invierte una prolongada desviación respecto del ideal global que ha caracterizado siempre al impuesto americano, pero, simultáneamente, introduce importantes rasgos del sistema cédular. En primer lugar, se suprime el tipo impositivo preferencial para los incrementos patrimoniales realizados, que quedan sometidos, por vez primera desde 1920, al mismo tipo que los ingresos de otras fuentes. Las tendencias a la «cedularización»

se ponen de manifiesto en una serie de normas altamente técnicas cuyo objetivo es combatir la minimización de la deuda tributaria que se consigue por el procedimiento del denominado «arbitraje fiscal», proceso que consiste en la financiación mediante préstamo de las compras de activos con un tratamiento fiscal favorable, consiguiéndose que los pagos de intereses, a su vez deducibles, minoren el importe de las rentas de otras fuentes que tributan en su totalidad (Steuerle, 1985). Otras normas persiguen la reducción de las posibilidades de deducir de la base imponible los intereses pagados por los créditos al consumo, en tanto que se mantiene la posibilidad de deducir los intereses devengados por préstamos garantizados con una hipoteca sobre una primera o segunda vivienda. Dos son las razones principales que están en el origen del arbitraje fiscal: en primer lugar, las inversiones en equipos e instalaciones disfrutaban de un tratamiento preferencial porque las desgravaciones por amortización suelen exceder el importe de la depreciación económica. En segundo lugar, las deducciones de los intereses pagados generan ahorros fiscales que exceden el impuesto sobre la correspondiente renta de intereses, debido a los diferentes tipos efectivos con que el impuesto grava los importes activos y pasivos. Estas diferencias se deben en buena medida a la inflación, como ya ha quedado explicado, y pueden también producirse cuando el tomador del dinero está sujeto a un tipo marginal más alto que el prestador, o por razón de las peculiaridades existentes en la tributación de los intermediarios financieros. Otra importante fuente de arbitraje fiscal, no modificada por la Ley de 1986, es la no inclusión en la ren-

ta imponible del rendimiento imputado al propietario de una vivienda ocupada por su familia, que se suma a la deducción de los intereses del préstamo hipotecario con que se financia su adquisición.

La complejidad de las disposiciones de la Ley de 1986 desaconseja todo intento de sintetizarlas en el presente artículo. En palabras de un resumen publicado por una importante empresa de asesoría contable, esta Ley introduce «una increíble nueva colección de distinciones entre diversos tipos de ingresos y gastos» (Deloitte Haskins and Sells, 1986). A fin de reducir las deducciones por pérdidas nominales, motivadas por un tratamiento fiscal favorable, se establece una distinción entre actividades pasivas (en cuya definición se incluyen tanto las actividades comerciales o empresariales en cuyo capital participa, sin intervención personal, el contribuyente, como las actividades de arrendamiento), por un lado, y las rentas procedentes de la actividad empresarial activa y las inversiones de cartera, por otro. El gasto de intereses debe considerarse como personal, de inversión o de préstamo hipotecario para la adquisición de vivienda. Como afirma la fuente citada, la Ley abandona el principio de que el dinero es fungible en favor de un sistema que concede mayor valor a la clasificación de los ingresos y gastos. Es aún demasiado pronto para predecir cómo funcionará en la práctica esta nueva legislación y si las novedades que introduce serán o no modificadas en breve plazo.

Simplificación

A los políticos y periodistas les encanta mofarse de la compleji-

dad de los impuestos personales sobre la renta, denunciando la prolijidad de las leyes y reglamentos y citando pasajes recónditos sacados de su contexto. De hecho, en la mayor parte de los países, el impuesto es bastante simple para la gran mayoría de la población, bien sea porque la renta de estas personas queda por debajo del umbral de imposición o porque se ven exoneradas de su responsabilidad fiscal en virtud de los sistemas de retenciones en sueldos y salarios. Sin embargo, existen minorías de importancia que encuentran grandes complejidades a la hora de satisfacer el impuesto (archivo de documentos, formularios de declaración y cálculos de la cuota) o en cuanto a la interpretación de las normas y el ajuste de sus actividades para la minimización de la deuda tributaria (Bradford, 1986, págs. 266-267). La tercera y más importante forma de estas dificultades puede denominarse «complejidad transaccional» (Aaron y Galper, 1985, pág. 48).

La simplificación fiscal cuenta con admiradores por doquier, pero son pocos los que están dispuestos a abandonar sus normas favoritas en aras de la consecución de ese ideal. La mayor parte de las complejidades provienen de las desviaciones de los sistemas vigentes frente a los principios ideales, muchas de las cuales se ven ocasionadas por prioridades económicas o sociales que entran en conflicto con el purismo fiscal, o por las presiones políticas de los grupos de interés. Desde mi punto de vista, sería poco realista esperar que la reforma del impuesto sobre la renta o su sustitución por otra modalidad de imposición directa vayan a eliminar todas las complejidades provocadas por esos factores. Una cuestión actual es

la de determinar hasta dónde puede avanzarse en la línea de reducción de la complejidad transaccional mediante reformas que están también llamadas a servir a los objetivos de la equidad y eficiencia.

OBSERVACIONES FINALES

Además de los temas que se han seleccionado para su análisis en el presente trabajo, en un estudio más amplio debería prestarse atención a materias tan dispares como el significado de los principios de equidad y capacidad contributiva; la relación entre el impuesto personal sobre la renta y el de la renta de sociedades, así como la existente entre ambos y las contribuciones a la seguridad social; la organización administrativa y los sistemas de imposición sobre la renta personal. Asimismo, debería proporcionar un examen crítico de las propuestas para la sustitución de los impuestos personales sobre la renta y sobre sociedades por un impuesto sobre el gasto y sobre el flujo de fondos, idea ésta que ha suscitado gran adhesión entre los economistas, sin contar, hasta la fecha, con mucha aceptación en otros círculos.

En todo caso, espero que los lectores aprecien la importancia intrínseca de las cuestiones que aquí se han examinado y su interés como ejemplos de la influencia que la evolución económica, social y política ejerce sobre las actitudes que se adoptan frente a este poderoso instrumento fiscal.

NOTAS

(*) Se agradece la ayuda de los comentarios y sugerencias debidos a Joseph A. Pechman, quien, por supuesto, no es responsable de cualesquiera errores, omisiones u opiniones cuestionables.

(1) Véase OCDE, 1986b, pág. 17. Este valioso informe contiene una información resumida y fiable de los sistemas de gravamen sobre la renta de las personas físicas en los países de la OCDE, junto con una relación de los cambios recientes y un repaso de las opciones políticas a las que se enfrentan los gobiernos.

(2) Para un tratamiento más extenso, vea-se mi artículo «Vested Interests and Tax Re-

form», cuya traducción al español aparecerá próximamente en *Hacienda Pública Española*.

(3) No se tienen en cuenta los cambios en menos de cinco puntos porcentuales.

(4) Alternativamente, podría permitirse a las parejas con rentas empresariales o patrimoniales la declaración separada, siempre con sujeción a una tarifa con tramos de una amplitud equivalente a la mitad de los de la tarifa aplicable a las rentas declaradas de forma conjunta, sistema que, en efecto, es el aplicado actualmente en la RFA, Irlanda y EE. UU.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AARON, HENRY J., y Harvey GALPER (1985), *Assessing Tax Reform*. Washington, Brookings Institution.
- AUERBACH, Alan J. y Dale W. JORGENSEN (1980), «Inflation-Proof Depreciation of Assets», *Harvard Business Review*, vol. 58, septiembre-octubre, págs. 113-118.
- BITTKER, Boris I. (1980), «Equity, Efficiency,

and Income Tax Theory: Do Misallocations Drive Out Inequities?» en Henry J. AARON y Michael J. BOSKIN, eds., *The Economics of Taxation*, págs. 19-31. Washington, Brookings Institution.

BRADFORD, David F. (1986), *Untangling the Income Tax*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

DELOITTE, HASKINS and SELLS (1986), «The Tax Revolution: A New Era Begins», *Tax Notes* (editado por Tax Analysts, Arlington, Virginia), vol. 33, 29 septiembre, 1986, páginas 1277-1304.

FELDSTEIN, Martin (1976), «On the Theory of Tax Reform», *Journal of Public Economics*, vol. 6, págs. 77-104.

GOODE, Richard (1977), «The Economic Definition of Income», en Joseph A. PECHMAN, ed., *Comprehensive Income Taxation*, págs. 1-36. Washington, Brookings Institution.

INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, informe

de un comité presidido por el Professor J. E. Meade. Londres, Allen and Unwin.

IRLANDA, COMMISSION ON TAXATION (1982), *First Report: Direct Taxation*, Dublin, Stationery Office.

KALDOR, Nicholas (1956), *Indian Tax Reform: Report of a Survey*. Nueva Delhi, Gobierno de la India, Ministerio de Hacienda.

McDANIEL, Paul R. y Stanley S. SURREY, eds. (1985), *International Aspects of Tax Expenditures: A Comparative Study*, Deventer, Holanda, Kluwer Law and Taxation Publishers.

OCDE (1986a), *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1985*, Paris.

OCDE (1986b), *Personal Income Tax Systems under Changing Economic Conditions*, Paris.

STEUERLE, C. Eugene (1985), *Taxes, Loans, and Inflation: How the Nation's Wealth Becomes Misallocated*, Washington, Brookings Institution.