

OPCIONES FISCALES DE LOS AÑOS 80

Enrique FUENTES QUINTANA

INTRODUCCION

EL propósito de este trabajo es realizar un balance de las principales elecciones fiscales que economistas y hacendistas han ofrecido para orientar la configuración de los sistemas tributarios en la década actual.

Este balance divide su contenido en cuatro partes:

La primera de ellas trata de ordenar los acontecimientos económicos y financieros que condicionan la imposición en los años 80. Esos acontecimientos afectan, en primer lugar, a la situación del sector público, en el que destacan los crecimientos espectaculares del gasto público y del nivel de imposición, así como la generalización del déficit público. En segundo término, ese sector público ha operado en unas economías dominadas por la crisis, cuyos signos externos son un corto desarrollo, un alto desempleo y un marcado desequilibrio en sus precios y balanzas de pagos. El ajuste del comportamiento del sector público a la situación crítica de las distintas economías constituye el tercer acontecimiento registrado, con mayor o menor intensidad, en los países occidentales, pero presente en todos ellos. Ajuste necesario del sector público que incorpora, como parte fundamental del mismo, los cambios en la imposición.

En la segunda parte del trabajo, y bajo el título «Conside-

raciones actuales sobre el proceso de reforma tributaria», se presentan las respuestas que los hacendistas ofrecen hoy a las dos grandes preguntas con las que se enfrenta cualquier cambio fiscal: ¿Cómo se enfoca hoy por los hacendistas ese proceso de reforma de la imposición?, y ¿qué ideas o enfoques prevalecen en la actualidad para inspirar la reforma tributaria y el diseño de la imposición?

La tercera parte del trabajo constituye el eje central del mismo. En ella se examinan las principales opciones de la imposición en los años 80, dividiéndolas en cuatro grandes grupos: *a)* opciones en la imposición directa, que, a su vez, se subdividen en una elección entre los impuestos básicos (renta personal y beneficios de sociedades, frente a gasto personal y flujo de fondos de sociedades) y entre los impuestos complementarios sobre el patrimonio. *b)* En la imposición indirecta sobre el consumo se analizan las cuatro opciones fundamentales de los años 80: gravamen del consumo real frente al gravamen de la renta personal; sobre qué base gravar el consumo: impuestos generales o tributos específicos; cómo organizar los impuestos generales y cómo articular una imposición sobre consumos específicos. *c)* Alternativas para afrontar la crisis de la seguridad social y de su sistema de financiación; y *d)* la delimitación de los distintos niveles de Hacienda y el uso de los instrumentos financieros más

adecuados en cada nivel. Tales han sido los cuatro grandes temas fiscales que han constituido el caballo de batalla en los cambios impositivos practicados o propuestos en los sistemas fiscales de la década actual.

El trabajo concluye en su cuarta parte, en la que se contiene una valoración crítica de las principales opciones fiscales propuestas por economistas y hacendistas de nuestro tiempo para configurar los sistemas tributarios.

I. LOS ACONTECIMIENTOS CONDICIONANTES DE LA IMPOSICION EN LOS AÑOS 80

Sector público, crisis económica y política de ajustes a la crisis

Entender la lógica a la que responden las propuestas realizadas por los hacendistas para inspirar los cambios de la imposición en los años 80 es una empresa imposible sin conocer los acontecimientos que las inspiran y de los que parten. Esos acontecimientos pueden ordenarse bajo tres grandes rúbricas: *a)* situación del sector público; *b)* situación crítica de las economías en las que el sector público opera, y *c)* los ajustes reclamados en el comportamiento del sector público para tratar la crisis económica.

Detallemos el contenido de estas rúbricas generales.

GRAFICO 1 UNA ECONOMIA DOMINADA POR EL CRECIMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

El desarrollo de los gastos e ingresos del sector de Administraciones públicas en las distintas economías desde la aparición de la crisis ha dominado el crecimiento de su producción. Mientras la crisis manifestaba su presencia en los dos signos externos que la definen: intensa inflación y corto crecimiento (lo que se califica como estanflación), los gastos e ingresos públicos se han disparado. Las Administraciones públicas han dominado claramente el crecimiento de las economías nacionales. Ese comportamiento ha sido especialmente intenso en España. El gráfico muestra en qué medida el desarrollo de los gastos e ingresos públicos españoles han desbordado el ritmo de crecimiento de la producción (PIB).

La mayor discrepancia con el crecimiento de la producción la registra la marcha del gasto público, sometido a una dinámica expansiva que ha ido acentuándose con el transcurso del tiempo. Fruto de este intenso crecimiento del gasto público, que significaba el 26,6 por 100 del PIB en 1977, es el hecho de que éste ascendiera hasta el 40,5 por 100 del PIB a finales de 1985. Las fuerzas que han impulsado este formidable crecimiento del gasto público se hallan en los llamados gastos de transferencia (o de reparto de la renta nacional): las pensiones, los subsidios de desempleo, las subvenciones a empresas públicas y privadas y los pagos por intereses de la deuda pública, que son los protagonistas del uso creciente de fondos por parte de las Administraciones públicas. A esos gastos de transferencia les siguen los gastos de consumo público (que han registrado en esos años crecimientos notables en el total de recursos necesarios). Por el contrario, los gastos de inversión pública no han tenido el mismo comportamiento: pasando del 2,6 por 100 del PIB en 1977 al 2,5 por 100 en 1985.

El aumento del gasto público ha precedido a los aumentos de los ingresos fiscales, que han ganado 5,8 puntos de participación en el PIB. La diferencia entre el aumento de los ingresos fiscales y la tendencia de la producción (PIB) ha elevado el nivel de la presión fiscal, que ha pasado del 23,6 por 100 del PIB en 1977 al 29,9 por 100 del PIB en 1985.

La creciente disparidad entre los aumentos del gasto público y los ingresos fiscales expresa el origen y la tendencia del déficit público. El origen, ya que el déficit se produce por la expansión del gasto público superior a la expansión de los ingresos fiscales. Este comportamiento de gastos e ingresos públicos permite calificar a nuestro déficit como *absoluto*. Déficit distinto del *diferencial*, que sería el causado por una caída de

los ingresos fiscales. Nuestro déficit se ha producido con un aumento de la presión fiscal, que ha sido posible por la práctica de la reforma tributaria en 1977. Reforma tributaria que, a pesar de los mayores ingresos que ha suministrado al sector de Administraciones públicas, no ha podido financiar la expansión de los gastos públicos. Si se tiene en cuenta el origen del mayor gasto público (gastos corrientes de transferencia y consumo), puede afirmarse que los españo-

les hemos hipotecado nuestra reforma fiscal para consumir y transferir, y no para invertir. Con todo, esos ingresos mayores provenientes del mayor sacrificio fiscal no han sido suficientes y hemos debido endeudarnos. El carácter *absoluto* del déficit (causado por el aumento del gasto público) y el destino de los gastos (más transferencias y consumo y no más inversiones) denuncian la gravedad del comportamiento de la Hacienda pública española.

EVOLUCION DE LOS INGRESOS FISCALES Y DEL GASTO PUBLICO EN RELACION AL PIB Años 1977 a 1985. Índice base 1977 : 100

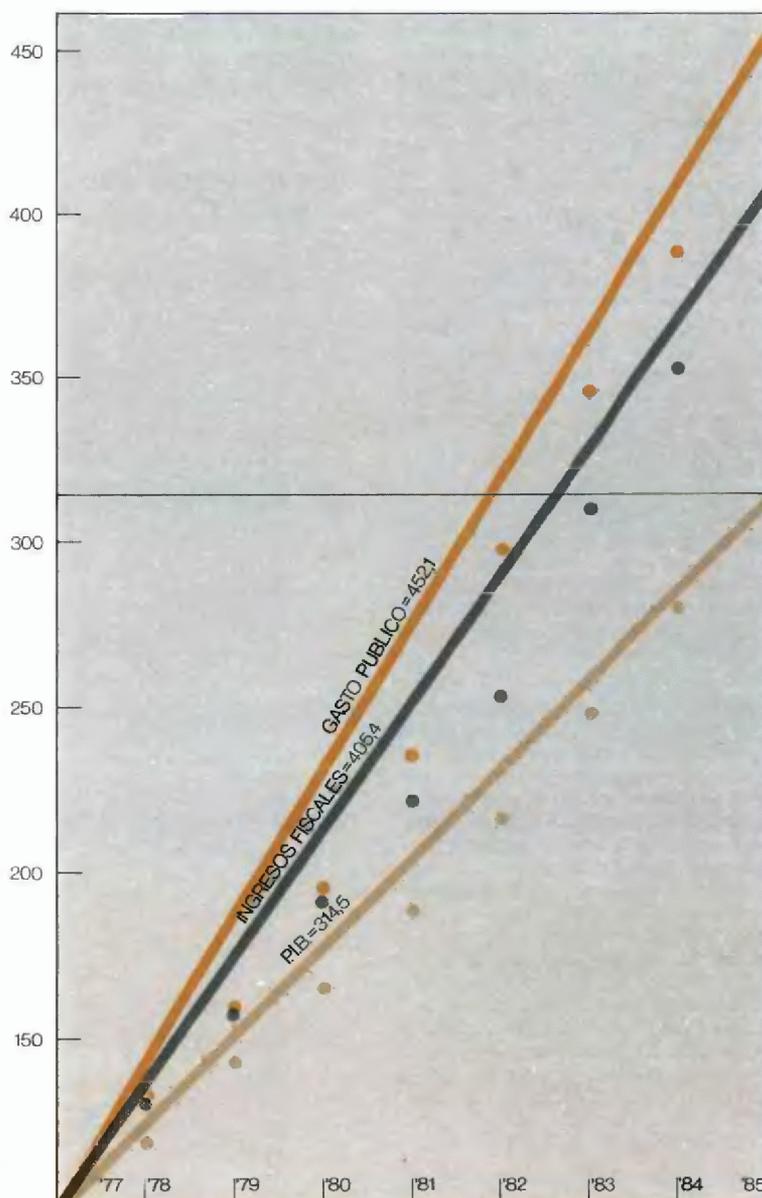


GRAFICO 2 LOS APELLIDOS DEL DEFICIT PUBLICO ESPAÑOL

El déficit público constituye uno de los rasgos más identificadores de la situación de las distintas economías en la actualidad. Ese rasgo general no responde, sin embargo, a idénticas características en los distintos países. La calificación del déficit público depende de sus efectos, y éstos son distintos según las características con las que el mismo se presenta. Como ha afirmado gráficamente José Viñals (PAPELES, n.º 23), la calificación del déficit depende de sus «apellidos». Y bien: ¿Cuáles son los «apellidos» del déficit público español? Ante todo, su primer apellido procede de su duración: nuestro déficit público es *persistente* en el tiempo. Ese déficit se crea en la etapa 1979-82, en la que los gobiernos débiles de la UCD y la oposición fuerte del PSOE originan una sobredimensión del gasto público que lleva sus cifras del 29,5 por 100 del PIB en 1979 al 35,8 por 100 del PIB en 1982. El déficit público frena su tendencia en 1983 y 1984, pero reaparece en 1985 con un 6,2 por 100 del PIB, testimoniando su carácter de problema presente y no dominado. El déficit público estaba situado en el 5,3 por 100 del PIB en 1982, y alcanza el 6,2 por 100 del PIB en 1985.

El segundo apellido de nuestro déficit es el de *absoluto*, esto es, causado por un aumento de gastos. No es un déficit *diferencial* porque no se ha producido por una caída de ingresos fiscales. La dificultad de tratar un déficit absoluto (que exige una contención del gasto público) es muy superior a la que supone enfrentarse con un déficit diferencial.

Un tercer apellido del déficit público español —y de enorme trascendencia— es el de *estructural*, esto es, un déficit que se registraría aún en el caso de que la economía alcanzase el máximo crecimiento potencial del PIB. Dicho en otros términos: si la economía española volviera a crecer a la tasa de desarrollo hoy estimada como posible, se registraría un déficit. ¿De qué cuantía? Las estimaciones realizadas por J. Raymond (PAPELES, n.º 23) prolongadas hasta 1985 indican su importancia, pues 2/3 del déficit público corriente seguiría registrándose. Ese amplio componente estructural del déficit público le concede un apellido muy revelador, en cuanto nos indica que la recuperación de la economía, volviendo a tasas de desarrollo posibles, no bastaría para dominar el déficit público que padecemos.

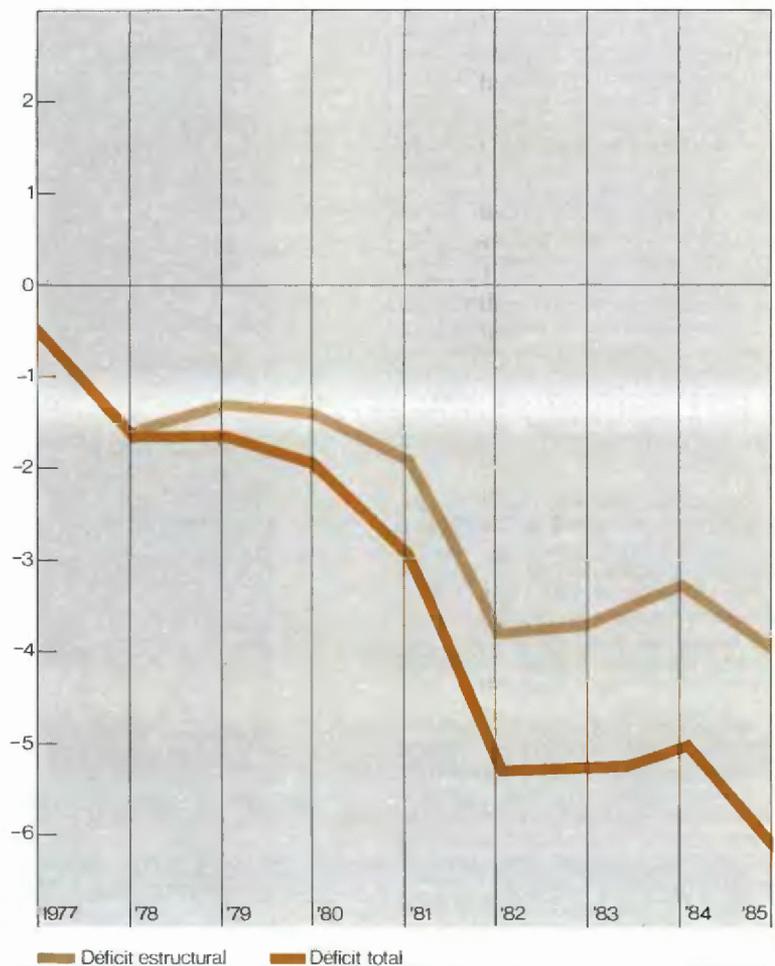
Esos tres «apellidos» de nuestro déficit —su persistencia, su carácter abso-

luto, su índole estructural— indican su estirpe bastarda y la gravedad de sus efectos. Con esos «apellidos», un déficit público producirá tres consecuencias: 1.ª) Su incompatibilidad con una política antiinflacionista. Déficit públicos persistentes, acumulados y elevados obligarán a la economía que los padece a abandonar las políticas estabilizadoras o elevarán el coste y la impopularidad de esas políticas hasta hacerlas insostenibles. 2.ª) Déficit públicos continuados presionarán al alza los tipos de interés y reducirán los fondos disponibles para el sistema financiero, haciendo imposible

su liberalización. 3.ª) Los déficit públicos estructurales indican que la economía los seguirá soportando aunque el PIB alcance su tasa de crecimiento potencial. El déficit impedirá así que la economía alcance una mayor capacidad de crecimiento, perpetuando su posición crítica.

Son esos «apellidos» del déficit público español y sus consecuencias los que le conceden su carácter de problema prioritario, y obligan a definir una política que trate de reducir sus dimensiones (nivel) y sus componentes (estructura).

EVOLUCION DEL DEFICIT PUBLICO
Años 1977 a 1985. (En % del PIB)



Los rasgos del sector público en los 80: sobredimensión del gasto, crecimiento de los impuestos y déficit público

No pueden entenderse los problemas que la imposición plantea hoy en los distintos países occidentales sin situarlos en el contexto del comportamiento actual del sector público. Tres rasgos acusados definen hoy por doquier ese comportamiento: 1.º) Un intenso crecimiento del gasto público, que constituye uno de los hechos más importantes y más insatisfactoriamente explicados por economistas y hacendistas en la actualidad. A este gran tema de nuestro tiempo se refiere el trabajo del profesor Álvarez Rendueles que publica este número de PAPELES, y a cuyo contenido se remite a los lectores. El crecimiento del gasto público, calificado por unos como gasto público *excesivo* y por otros como gasto público *sobredimensionado*, constituye un rasgo de decisiva importancia para definir el comportamiento del sector público en la actualidad y el clima financiero y económico que caracteriza sus actuaciones. 2.º) El crecimiento de la imposición, determinado por la fuerza incontenible del gasto público, es otra característica dominante a la que responde el sector público en todos los países occidentales. Es justamente la acelerada subida en la presión fiscal —registrada en la era crítica abierta en 1973 y que llega hasta nuestros días— la que ha producido los dos acontecimientos que dominan la política tributaria: los movimientos de contestación fiscal a nivel popular y la creciente literatura sobre los límites de la imposición en el campo de la Hacienda pública. 3.º) La generalización del déficit público como característica omni-

presente en las distintas economías, y que en la mayoría de ellas —especialmente en España— no constituye sólo ni principalmente un problema coyuntural y financiero, sino un problema permanente (estructural) y económico, dadas las causas profundas que lo motivan y los continuados y negativos efectos que del mismo se derivan.

Las interdependencias de esos tres rasgos que definen hoy el comportamiento del sector público son las que deben tenerse presentes para explicar y entender el papel de los cambios propuestos en la imposición en los años 80.

La inevitable política de ajustes: sus escenarios

Ese sector público desequilibrado, sobredimensionado en sus gastos, y que ha elevado los niveles de la presión fiscal hasta alcanzar los *límites de la imposición* y provocar los movimientos de *contestación popular* a los aumentos de fiscalidad, actúa en unas economías que viven una grave crisis económica. La larga convivencia de las distintas economías con la crisis ha ido asentando costosamente la convicción de que el tratamiento de sus peores y últimos males (la costosa e injusta inflación, el corto crecimiento, el paro masivo, el desequilibrio de los pagos exteriores y la multiplicación del endeudamiento) no es posible sin la aplicación decidida y perseverante de una *política de ajustes*. Política con dos escenarios: el del ajuste global, o *saneamiento* de las distintas economías, y el de las *reformas, o ajustes positivos*, que piden grados crecientes de flexibilidad de los mercados y los cambios

consiguientes en la estructura productiva e institucional.

El papel del sector público en las políticas de ajuste

Al sector público le corresponde desempeñar un papel decisivo en las inevitables políticas de ajuste a la crisis, y a tratar de atender a ese papel han respondido muchos de los cambios en la política presupuestaria e impositiva registrados en los últimos años en los distintos países.

Es preciso insistir en que muchas de las ideas fiscales que han conformado las opciones tributarias propuestas en los años 80 han recibido una inspiración decisiva de estos servicios necesarios de la imposición a la política de ajustes para tratar la crítica situación económica de los diversos países en la actualidad.

Esta interdependencia de la política tributaria con las políticas de ajustes no sólo ha condicionado su lógica; reclama también su posible aplicación coherente concibiéndola como *parte* de la política de ajustes a la crisis. Dicho en otros términos: las opciones fiscales de los años 80 son, en gran medida, alternativas encuadradas dentro de una política general cuyo sentido y oportunidad se deriva y se justifica en función de ese todo del que forman parte. Por ello, exponer la política tributaria que se contiene en las opciones propuestas por economistas y hacendistas en la década actual equivale a suponer que el resto de las medidas presupuestarias y económicas que forman parte de esa política de ajustes se conocen y se aplican.

II. CONSIDERACIONES ACTUALES SOBRE EL PROCESO DE REFORMA TRIBUTARIA

Cualquier proceso de cambio en la política tributaria debe afrontar la respuesta a dos grandes cuestiones: a) ¿Cómo considerar el proceso de reforma de la imposición?; y b) ¿qué enfoques dominan en los años 80 las opciones fiscales que se proponen con el fin de orientar la ordenación del sistema impositivo? Tratemos de dar respuesta a estas dos preguntas fundamentales.

Los enfoques del proceso de reforma tributaria

El planteamiento de un cambio fiscal, que toda reforma tributaria trata de realizar, puede entenderse desde distintas perspectivas. Justamente en la forma de entender y plantear la reforma tributaria se han registrado novedades en los años 80.

El enfoque purista del cambio en la imposición

Tradicionalmente, un proceso de reforma en la imposición se ha considerado por la Hacienda pública a través de lo que Bird y Oldman (1975) llaman *enfoque purista*. Ese enfoque parte de la distinción *finés-restricciones-medios*, como cuadro condicionante del proceso de reforma fiscal. Se supone que la reforma tributaria trata de alcanzar unos fines dados, cuya prioridad debe definirse por valoraciones políticas, y, reconociendo la existencia de restricciones, fundamentalmente

impuestas por los datos económicos, deben elegirse los medios (nivel y estructura de la imposición) en que la reforma tributaria consiste. Ese enfoque —que ha sido el dominante para el estudio de los principios a los que debería responder un buen sistema fiscal y para el diseño de la reforma fiscal— se ha utilizado con frecuencia para explicar la racionalidad y motivaciones de la reforma tributaria y para valorar las modificaciones propuestas por el proceso reformador en los distintos países. Ese enfoque del proceso de reforma tributaria se ha sugerido por distintos autores para juzgar el contenido y limitaciones de determinadas propuestas e informes de modificación fiscal (S. Andic y A. Peacock [1964] y Oldman y Surrey [1972]), y a ese enfoque ha respondido el planteamiento y presentación del proceso de reforma tributaria en algunos países («Informe Musgrave» para Colombia [1969], e «Informe sobre el Sistema Tributario Español» [1973], así como «Sistema Tributario Español: Criterios para su reforma» [1976], elaborados ambos en el Instituto de Estudios Fiscales).

A partir de este *enfoque purista*, la reforma tributaria se inicia y se plantea por el hecho de que los medios e instrumentos de la política (imposición) no están de acuerdo con los objetivos de la política. Ese desacuerdo es el que trata de eliminarse por la práctica de la reforma fiscal. Las causas que pueden motivar esa falta de acuerdo pueden proceder de tres frentes distintos: de una variación de los fines de la política, de una alteración de las restricciones económicas, que condicionan la elección de medios posibles, de una modificación, en fin, de los efectos im-

putados a los instrumentos de la política (eficiencia relativa de las distintas medidas fiscales).

A partir de esa concepción, las reformas fiscales de los años 80 estarían justificadas ante todo por el cambio de las condiciones económicas (restricciones) que dominan esta década: los cambios de costes y precios relativos en que la crisis consiste, que motivan el corto desarrollo, la mayor inflación y desequilibrios exteriores, y los cambios necesarios en la estructura institucional y productiva para ajustarla a las nuevas condiciones definidas por la crisis. Sin embargo, no sólo son los cambios en la situación económica los que justificarían las nuevas opciones fiscales. Los años 80 han registrado cambios también en los medios fiscales: los efectos atribuidos a los distintos impuestos han registrado modificaciones, y se han visto alteradas, asimismo, las posibilidades administrativas con las que se pueden gestionar las distintas figuras impositivas (por ejemplo, el tratamiento informático de los datos económicos y fiscales o los progresos de la comunicación, que facilitan hoy a las haciendas bases nuevas para establecer y exigir la imposición). Finalmente, los objetivos o propósitos a los que debe servir la imposición han registrado los cambios de valoración vigentes en las distintas sociedades. La década que vivimos ha concedido, bajo el empuje de la crisis económica y por otros motivos, un peso e importancia diferentes a los fines de la imposición. Es hoy perceptible —como ha afirmado el profesor Herber (1984)— el desplazamiento de las finalidades de distribución y equidad hacia la eficiencia en la asignación de recursos como criterio prioritario para orientar las

opciones sociales entre distintas figuras tributarias.

Ese enfoque purista del proceso de reforma tributaria explicaría su necesidad y orientación en los años 80 a partir de las alteraciones registradas en los tres elementos desde los que se considera la imposición: la jerarquía de los fines que trata de alcanzar, la situación y los problemas de las economías en las que los impuestos deben aplicarse y la disponibilidad de nuevos enfoques sobre los efectos de los impuestos y sus posibilidades de aplicación.

El mercado político como aproximación al proceso de reforma fiscal.

Un enfoque distinto del proceso de reforma tributaria, que trata de enriquecer la visión y los problemas que la misma plantea en la realidad social y política que la condiciona, es el propuesto por Peacock (1979) del *mercado político*. El punto de partida de esta nueva concepción del proceso de reforma tributaria consiste en partir de la evidencia de que la estructura fiscal de un país es siempre el fruto de una *elección política*, y esa elección política necesita para su realización —en cualquier realidad nacional— de más explicaciones de las que facilita la aproximación purista de fines-restricciones-medios. Para entender los problemas que afronta un cambio en la imposición como opción política en una democracia el paradigma fines-restricciones-medios no ofrece una visión realista. Afirmar que el Gobierno en una democracia conoce los fines que desea lograr con los impuestos y que puede construir, con arreglo a ellos y conociendo las limi-

taciones que establecen los datos económicos, la agenda de la reforma fiscal, equivale a suponer —como afirmó Wicksell (1896, 1958)— que el Gobierno es un dictador benevolente, un déspota ilustrado, deseoso de recibir consejos técnicos para llenar el contenido del programa reformador, en la seguridad de poder llevarlo a cabo. Dicho en otros términos: el Gobierno dispondría del poder y de la voluntad necesarios para actuar como un Leviathan al servicio de las opciones fiscales elegidas. Un supuesto en clara contradicción con los principios que condicionan el proceso de elección fiscal en una *democracia*.

Una Hacienda democrática —afirma Peacock (1979)— debe enfocar la reforma fiscal desde un paradigma diferente: el del *mercado político*. La reforma tributaria se considera a partir de él como un producto con una *demanda* y una *oferta* de programas de cambio fiscal.

La *demanda* de reforma fiscal es una demanda variada y compleja, con cuatro intérpretes fundamentales: partidos políticos —en el gobierno y en la oposición—, burocracia fiscal, organismos internacionales y ciudadanos. Cada uno de esos intérpretes formula sus demandas de reforma fiscal en función de sus finalidades ideológicas, de sus valores preferentes y de sus intereses individuales o de grupo. Esa diversa procedencia de la demanda explica la existencia de proyectos diferentes y encontrados de reforma fiscal, su carácter conflictivo y las dificultades que acompañan a su realización. La variedad de demandas de reforma fiscal encuentra en la pluralidad y en la competencia de las ideologías políticas su pri-

mera justificación. La prioridad de los distintos valores que tratan de lograrse con la imposición; los efectos atribuidos a los distintos tributos; la estimación de las restricciones que los datos económicos establecen a la realización de un programa fiscal, pueden suscitar amplias discrepancias para cada grupo político en cada momento histórico en una sociedad. A partir de esas valoraciones diversas y —en muchas ocasiones— encontradas, los partidos políticos definirán sus programas, en los que se contienen sus demandas de reforma fiscal.

La burocracia fiscal posee también sus propias valoraciones que la hacen beligerante en el proceso de reforma tributaria, valoraciones que provienen de su conocimiento de la imposición y de sus propios intereses.

El tercer agente con preferencias tributarias, que influye en la demanda de reforma fiscal, son los organismos e instituciones internacionales, un intérprete nuevo de importancia creciente en un mundo tan interrelacionado como el nuestro. No es posible maximizar las ventajas de un mayor comercio internacional sin establecer ciertas normas de coordinación fiscal que actúan como demandas de reforma fiscal interna, y lo es menos realizar un proceso de integración económica sin admitir una cierta convergencia (procesos de armonización) en la fiscalidad de los países que han de integrarse, lo que comportará asimismo unas demandas de modificaciones tributarias.

Finalmente, están las valoraciones de los ciudadanos sobre los cambios tributarios; ciudadanos a los que no cabe suponer

neutrales frente a las distintas alternativas fiscales, que afectarán de forma muy clara y desigual a sus intereses particulares, en función de los cuales definirán sus preferencias, que se revelarán en el proceso de elección política y que moldearán, por esta vía, las demandas sociales de reforma fiscal. Como Musgrave (1980) ha subrayado, el proceso de cambio tributario en las distintas economías está acusadamente influido por lo que él denomina *grupos de interés fiscal* que articulan las distintas preferencias individuales en las sociedades de nuestro tiempo por diversos parámetros. Tres son los ejes fundamentales que Musgrave destaca como líneas de articulación de los grupos de interés fiscal: el nivel de renta en el que se hallan situados los ciudadanos, el sector productivo en el que los ciudadanos desempeñan su actividad económica (como trabajadores, capitalistas o empresarios) y la región a la que los ciudadanos pertenecen. Otras dos líneas que permiten articular los intereses ciudadanos, según Musgrave, son la edad y los gustos, que tienden a presionar en favor de elecciones fiscales determinadas y que se manifestarán según el peso de estos grupos en demandas y elecciones fiscales de la sociedad.

Las elecciones fiscales finales en cualquier país democrático no se alcanzan si no es después de una encontrada lucha entre esas demandas diversas. Como ha afirmado Louis Eisenstein (1961), en su conocido y admirable ensayo sobre las ideologías de la imposición, la elección fiscal que se impone en la sociedad «es un producto movedizo que se destila periódicamente de las presiones de los intereses encontrados

en respuesta a las preferencias dominantes del momento».

La variedad de componentes que condicionan la función de demanda fiscal en una sociedad democrática hace difícil para la política tributaria del Gobierno formular con precisión esa demanda. Como Peacock (1979) afirma, «una identificación próxima de la demanda de reforma tributaria tendrá una resonancia social inmediata y dividirá las opiniones de la comunidad». Para aproximarse de forma menos comprometida y prudente a esa definición de la demanda de reforma tributaria, se ha generalizado el nombramiento de comisiones en las que los gobiernos han delegado la elaboración de propuestas de cambio fiscal, y a las que han encargado también de auscultar la opinión de los distintos grupos sociales sobre las opciones tributarias existentes. Esta alternativa para revelar la demanda de reforma fiscal deja al Gobierno con el cómodo papel de pronunciarse tras conocer la opinión técnica y social sobre las alternativas abiertas a la política tributaria.

La oferta de programas constituye la otra fuerza del mercado político de la reforma tributaria. Esa oferta de reforma fiscal deben realizarla los hacendistas desde muy distintos lugares: universidades, centros de investigación, Administración pública y organismos internacionales. Esa oferta de proyectos de reforma fiscal combinará y ordenará los fines que la imposición debe seguir, valorará de forma diferente los problemas económicos con los que la sociedad se enfrenta, analizará los impuestos y sus modificaciones según sus aproximaciones peculiares y el conocimiento y aplicación de la Hacienda pública y estimará la

factibilidad de las medidas impuestas según criterios distintos. La oferta de proyectos de reforma fiscal tendrá así una diversidad inevitable, aunque el estado de la Hacienda pública tienda a hacer más o menos coincidente el contenido de esos proyectos de reforma. Ahora bien, no hay imperativo categórico alguno que convierta a esas ofertas de reforma fiscal en demandas de reforma tributaria nacional. La oferta de reforma fiscal no crea su propia demanda. No hay ley de Say en el proceso de reforma tributaria. La demanda es siempre una fuerza independiente en cualquier realidad nacional, que debe ser conocida e investigada para determinar la *estructura fiscal* resultante.

Esta diversidad de fuerzas del *mercado político* explica las diferencias entre las estructuras fiscales de los distintos países. Cada país escribe su historia fiscal propia porque propias y distintas son las fuerzas que la condicionan. Será el desigual poder de los partidos políticos, la expresión de las fuerzas burocráticas, la atención a los consejos y exigencias de los organismos e instituciones económicas internacionales y las presiones, en fin, de los diversos grupos de interés fiscal las fuerzas que decidirán en cada país la suerte de las opciones fiscales disponibles. La separación entre fuerzas de demanda y oferta del mercado político de reformas fiscales la muestra elocuentemente la suerte corrida por las propuestas de comisiones de reforma en los últimos veinte años. En efecto, estas comisiones han formulado un conjunto de proposiciones o alternativas para reformar la tributación a partir de determinadas valoraciones que, en la mayor parte de los casos, los go-

biernos que nombraron esas comisiones, y para los que éstas trabajaron, no han hecho suyas a través de una demanda de reforma fiscal. El grado de instrumentación de la reforma fiscal a partir de las ideas de las comisiones ha sido muy bajo, como afirma J. A. Kay (1985). Todo lo cual ratifica, a través del funcionamiento del mercado político, que la oferta de reforma fiscal no es suficiente para crear su demanda, y que sin la coincidencia de oferta y demanda de reforma tributaria ésta resultará imposible.

Las dificultades de crear un mercado eficiente de reforma fiscal son así notables. Como Peacock (1979) concluye, esas dificultades están repartidas en los dos lados del *mercado político*:

- La demanda que deben realizar finalmente los gobiernos democráticos, traduciendo valorativamente las preferencias sociales, lo que plantea problemas de impopularidad, de división política de la sociedad y de comprensible ignorancia/desconfianza del lado del «consumidor» sobre los efectos de demandar ciertos cambios impositivos. De ahí la reticencia por precisar la demanda de reformas fiscales por parte de los gobiernos democráticos, su deseo de traspasar sobre comisiones técnicas esta precisión y el eterno aplazamiento de las decisiones de reforma tributaria que registra la realidad fiscal de muchos países.

- La oferta de soluciones fiscales disponibles, que no ha logrado abrirse paso hacia la realidad fiscal —no ha encontrado «tomadores» o demandantes—, lo que, en buena parte, se ha debido a las limitaciones del producto fiscal ofrecido, tanto por

las discutibles valoraciones que lo condicionan como por las necesidades de información precisas para su implantación en la realidad y por las dificultades políticas y administrativas de su implantación.

Visto el proceso de reforma tributaria de los años 80, desde la perspectiva que ofrece el *mercado político*, puede concluirse que éste dista de ser un mercado eficiente. Tanto la falta de decisión al revelar la demanda (por la limitación del consenso social sobre las opciones fiscales adecuadas, dado el escepticismo de los gobiernos sobre las consecuencias positivas del cambio fiscal) como las limitaciones de una oferta operativa de opciones fiscales constituyen barreras importantes para la práctica de la reforma fiscal en nuestro tiempo.

Las ideas inspiradoras del cambio en la imposición: tres orígenes encontrados

¿Qué ideas son las que dominan hoy el mercado político de la reforma fiscal? Si esta pregunta tiene que contestarse atendiendo a las propuestas ofrecidas por economistas y hacendistas para orientar el diseño y reforma de los impuestos, la respuesta debería destacar como hecho dominante la división existente entre distintos enfoques de la tributación, que ha roto la unanimidad registrada en los años 60.

Como afirman Hettich y Wiener (1985), las ideas dominantes en la actualidad para inspirar el cambio fiscal parten de tres enfoques diferentes:

1.º El realizado por la llamada teoría de la imposición equitativa (en adelante *IE*).

2.º El ofrecido por la teoría de la imposición óptima (en adelante *IO*).

3.º El propuesto por la nueva versión del cambio fiscal voluntario (en adelante *CFV*).

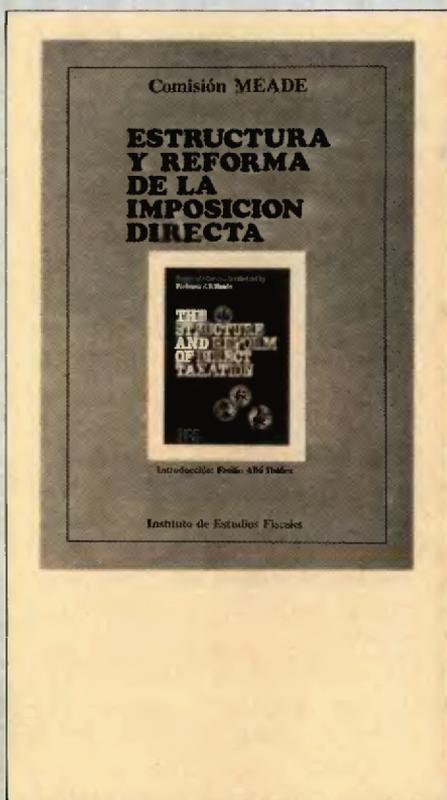
Tratemos de exponer los rasgos fundamentales que caracterizan a esos tres enfoques de la imposición.

El enfoque de la IE y las ideas dominantes para inspirar la reforma tributaria

La teoría de la *IE* parte de las aportaciones y tratamiento de los problemas tributarios por Henry Simons (1938). En ese punto de partida, la *IE* se diseña como parte de un programa de política económica que tenía que servir a tres valores: libertad individual como valor primario, equidad como valor siguiente en importancia y rechazo de cualquier tipo de sociedad estática. Esos valores condicionaban los objetivos y criterios de la política tributaria. Simons creía que la política tributaria no podía recibir del principio del beneficio su inspiración, pues la producción de bienes y servicios a la que debería atender el sector público eran de naturaleza indivisible (deberían dirigirse al bienestar general) y la contribución a la equidad de la imposición era contraria a las indicaciones de dicho principio para determinar los impuestos. Sólo contados tributos, en los que era posible la correspondencia entre beneficio y gasto, permitían su aplicación (impuestos sobre carburantes para financiación de carreteras). Para el resto de las actividades públicas había que atender a la capacidad de pago si se quería lograr un reparto adecuado de la imposición que sirviera a los valores de los que Simons partía.

LAS COMISIONES DE REFORMA FISCAL: SUS PROPUESTAS PRINCIPALES

<p>I. Sus motivos: ¿Por qué se han formado comisiones de reforma fiscal con tanta frecuencia en los últimos años? J. A. Kay (1985) distingue tres motivos:</p>	<p>A. Clásico o napoleónico: «no se sabe que hacer con un problema: el nombramiento de la Comisión alarga la decisión».</p> <p>B. Ganar apoyo independiente para reformas impopulares.</p> <p>C. Contar con opinión solvente incorporando expertos que no están en la Administración.</p>
<p>II. Sus efectos: ¿Qué consecuencias han tenido sus Informes?:</p>	<p>A. Impacto importante en la concreción de las ideas fiscales dominantes en nuestro tiempo.</p> <p>B. Retardo en la aceptación de sus propuestas (grado bajo en la instrumentación de sus consejos).</p>
<p>III. Principales comisiones de reforma fiscal y propuestas esenciales:</p> <div data-bbox="140 1491 517 2022" style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin-top: 20px;"> <p style="text-align: center;">Informe Carter Impuesto sobre la Renta</p>  <p style="text-align: center; font-size: small;">Obras Básicas de Hacienda Pública Instituto de Estudios Fiscales - Ministerio de Hacienda</p> </div>	<p>AÑOS 60: <i>Comisión Carter de Canadá</i>, nombrada en 1962, presidida por un contable colegiado LeM. CARTER, con 5 miembros, trabajó 4 años y publicó el Informe (6 vols.) en XII-66.</p> <p>Propuestas principales: Gravamen principal s/la renta extensiva (Schanz-Haig-Simons) + Integración <i>total</i> del impuesto de sociedades con el de la renta + Rebaja en los tipos de tarifa de renta + Impuesto s/el volumen de ventas (fase minorista).</p> <p>AÑOS 70: <i>Comisión Asprey</i>, constituida en Australia en 1972, presidida por el juez Asprey con 4 miembros. Publica su Informe en 1975.</p> <p>Propuestas principales: Reestructurar impuesto s/la renta (revisión bases en sentido extensivo y revisar deducciones/desgravaciones) + Impuesto s/valor añadido. Suprimir impuesto transmisiones patrimoniales.</p> <p><i>Informe Tesoro Estados Unidos (I)</i>, dirigido por Bradford: Reforma de la imposición directa. Se publica en 1977.</p> <p>Propuestas principales: Distingue dos opciones para ordenar la imposición directa:</p> <p>A. Renta extensiva con integración plena del impuesto de sociedades y eliminación de deducciones. Reducción/simplificación tarifa: 2 ó 3 tipos. Cómputo inflación, gravamen pleno ganancias de capital como renta.</p> <p>B. Gasto personal: examina la propuesta pero la descarta.</p> <p><i>Comisión Meade</i>: Constituida en 1974, presidida por Meade con amplio asesoramiento técnico (informe para el Instituto de Estudios Fiscales británico: <i>privado</i>). Informe publicado en 1978.</p> <p>Propuestas principales: Variar la imposición directa sustituyendo el impuesto s/la renta por un impuesto s/el gasto personal y el impuesto de beneficios de sociedades por un impuesto sobre el flujo de fondos. Una imposición patrimonial completaría la imposición directa: Impuesto s/Patrimonio Neto + Impuesto s/adquisiciones patrimoniales (sustituye al gravamen de herencias y donaciones).</p> <p><i>Comisión Lodin</i>: Informe realizado en 1975-76 s/viabilidad del impuesto s/gasto personal en Suecia.</p> <p>Propuestas principales: El impuesto sobre el gasto personal debe ser complementario al de la renta personal. No es realista sustituir al impuesto s/la renta (puede sustituir en Suecia al impuesto local sobre la renta). Convertir al impuesto s/la renta existente en impuesto proporcional y añadir el impuesto sobre el gasto como complementario y progresivo.</p>



AÑOS 80: *Comisión irlandesa:* Nominada en marzo de 1980, presidida por la señora O'Brien (abogada y periodista), con 10 miembros. 2 vols. publicados en 1982-83.

Propuestas principales: Impuesto s/la renta extensiva y lineal (tipo de gravamen: 25 por 100) con integración del impuesto de sociedades + Impuesto progresivo s/gasto personal para rentas elevadas + IVA simplificado (un solo tipo) + Reducción de los impuestos sobre consumos específicos + Reducción gastos fiscales.

Grupo de trabajo McCaw: Nominado en N. Zelanda en julio de 1981. Publicado el Informe en 1982.

Propuestas principales: Impuesto s/la renta hacia base extensiva con menos tipos en tarifa y menores + Adaptación de la contabilidad a la inflación + Oposición gravamen s/ganancias de capital + Adopción IVA.

Comisión para la reforma del impuesto personal, nominada en Suecia (1982).

Propuestas principales: Extensión de bases y reducción de los tipos de la tarifa.

Comisión Real en Noruega para la reforma del Impuesto s/la renta. Informe publicado en 1984.

Propuestas principales: Extensión de la base y reducción de los tipos de la tarifa.

Informe del Tesoro en Estados Unidos (II). Realizado internamente y publicado en 1984. Da origen a las propuestas de reforma del Presidente (1985).

Propuestas principales: reducción de deducciones y exenciones y establecimiento de 3 tipos (antes 14) en la tarifa, gravamen total ganancias de capital, pero indiciándose. Variaciones en el impuesto de sociedades: eliminación de gastos fiscales, indiciación de los componentes de la base. Integración con el impuesto s/la renta.

IV. Coincidencias de los Informes s/las líneas de la reforma fiscal.

- A. Todos los informes optan por la renta o el gasto personal como bases fundamentales para el reparto de la imposición. La riqueza/patrimonio no se acepta como base de impuesto fundamental en el sistema (Carter: por discriminación de la acumulación en capital humano. Otros informes prefieren gravar el capital cuando se acumula o bien los ingresos que de él se derivan).
- B. Inclinación mayoritaria de los informes por gravar la renta personal. El impuesto, sin embargo, ha acumulado defectos que es preciso corregir:
 1. Extender la base incluyendo rendimientos exentos: ventajas sociales a trabajadores en la empresa, ganancias de capital, prestaciones de la Seguridad Social.
 2. Revisar y reducir los incentivos concedidos en forma de gastos fiscales.
 3. Reducir/simplificar la tarifa pasando a un impuesto lineal o bien un impuesto lineal modificado.
 4. Corregir el impuesto de las distorsiones de la inflación.
- C. Reforma del impuesto de sociedades integrándole con el impuesto personal y evitar la distorsión de la inflación en la determinación del beneficio. Gran discusión s/oportunidad y eficiencia de los incentivos.
- D. Imposición indirecta: menos considerada en los informes. Cuando lo han hecho han propugnado el impuesto general s/el gasto de consumo bien a través del IVA o del impuesto monofase minoristas.

El principio de capacidad de pago separaba los problemas del gasto de los problemas de la imposición. Dentro de los problemas de la imposición, Simons diferenciaba dos aspectos distintos: la elección de la base para su reparto y la elección de la progresividad impositiva. Para Simons, el problema de la progresividad era un problema de juicio de valor moral o político: «el tema de la mayor o menor progresividad de la imposición debe resolverse en función de la respuesta a la equidad deseada en la redistribución de la renta, respuesta dependiente del juicio ético o estético que prevalezca socialmente». Sin embargo, esa redistribución justa no podría conseguirse sin contar con una base consistentemente definida para repartir la imposición. Para definir esa base, Simons pensaba que debería ofrecerse un concepto operativo con una contrapartida directa en corrientes mensurables en términos monetarios. Ese concepto operativo creyó hallarlo Simons en la renta extensiva, «que puede definirse como la suma algebraica del consumo individual y la acumulación de riqueza conseguida en un período contable». Ese concepto se derivó por Simons de una tradición del pensamiento financiero, que contaba con la obra de von Schanz (1876) y Haig (1921) como referencias fundamentales. Las consecuencias de esa definición de la capacidad de pago eran tan ambiciosas como radicales para inspirar la reforma impositiva. La renta extensiva reclamaba una reforma profunda de los impuestos sobre la renta personal en la realidad fiscal: las rentas en especie de los bienes de consumo duraderos propiedad del contribuyente, las retribuciones en servicios (no monetarios) percibidas, el autoconsumo,

las herencias, legados, donaciones y premios percibidos y las ganancias de capital conseguidas constituían las partidas que el concepto de renta extensiva llevaba hacia el campo del impuesto, aunque su tributación supusiera vencer importantes dificultades políticas y administrativas. Para Simons, el edificio tributario del país no debería contener otros gravámenes: los impuestos de sociedades y sobre el volumen de ventas deberían suprimirse. La Hacienda subcentral de los Estados debería financiarse por la participación en los ingresos del Gobierno central. Solamente el impuesto sobre la propiedad existente en la Hacienda subcentral podría sostenerse, por haberse capitalizado su importe cuando se estableció, y por suponer su supresión un beneficio (o subsidio) a los actuales propietarios de los bienes inmuebles.

El cuadro fiscal de Simons derivaba su fuerza del papel que desempeñaba en un sistema de libertades económicas: fijaba las reglas del juego que deberían permitir la actividad creadora individual. Se trataba de encontrar un sistema fiscal que, financiando la prestación de servicios públicos y la redistribución de la renta, lo hiciera situando los impuestos al margen de la discrecionalidad de la Administración. El impuesto personal sobre la base extensiva de renta constituye una regla política que, una vez promulgada, limita el poder de los legisladores a la fijación de los tipos de gravamen. No existen más actuaciones fiscales posibles abiertas a la discrecionalidad.

La importancia del enfoque de la IE sobre los procesos de reforma fiscal resulta difícil de

exagerar. Es ese enfoque de Simons el que inspira el Informe de la Comisión Carter de Canadá (1966), que pareció conseguir hace veinte años el mayor consenso que se haya registrado entre los hacendistas, economistas y expertos tributarios sobre las ideas que deberían impulsar la reforma y el diseño de la imposición. El enfoque de la renta extensiva ha inspirado también el contenido de los informes de otras comisiones en años recientes (ver recuadro «Las comisiones de reforma fiscal: sus propuestas principales»).

El monopolio ganado por la renta extensiva como base para el reparto de la imposición al servicio de la libertad, equidad y dinamismo de la sociedad económica se concedió por Simons tras descartar, por inviable, el gravamen sobre el consumo o gasto personal. Sobre esa base alternativa al reparto de la imposición han vuelto muchos economistas y hacendistas seguidores de la tradición IE, y bien puede afirmarse que la base del gasto personal se configura como una destacada opción fiscal de los años 80 en el terreno teórico o doctrinal, aunque no haya pasado aún a elegirse por los sistemas tributarios efectivamente aplicados. Sobre esa creciente gravitación de los análisis técnicos hacia la base del gasto personal se volverá con más extensión en la parte III de este trabajo.

Cuatro puntos más deben destacarse para describir las ideas fundamentales que dan su contenido al enfoque de la IE:

1.º Los problemas de implantación de la base extensiva constituyen el centro del análisis de la IE. El mejor documento disponible a este respecto es, sin

duda, el Informe de la Comisión Carter (1966). Un repaso a su contenido indica que los problemas fundamentales de implantación de la base extensiva residen: en la definición operativa y gravamen efectivo de las rentas imputadas y las percibidas en especie (medición de la renta extensiva); en el gravamen de las rentas de capital (acumuladas vs. realizadas); en la tributación de la renta extensiva real frente a la monetaria; en la definición de la unidad contribuyente (tributación separada frente a tributación conjunta o familiar); en el gravamen, en fin, de las rentas irregulares.

Este sumatorio de problemas planteados por la efectiva implantación del concepto de renta extensiva ha suscitado una amplia polémica sobre la operatividad/utilidad del propio concepto, que Bittker (1967, 1968) planteó ácidamente y en la que intervinieron los más destacados hacendistas actuales. El saldo de esa polémica, aunque mostró las dificultades de medición en la práctica del concepto teórico de renta, probó asimismo que cualquier concepto teórico alternativo revelaría más diferencias y dificultades en su aplicación a la práctica fiscal.

2.º El enfoque IE no define con precisión la estructura de los tipos de gravamen. Es éste un problema que Simons deja en manos del proceso político. Por este motivo, las recomendaciones de reforma son muy variadas en este frente (tarifa progresiva lineal del Informe Carter [1966], reducción a tres tipos de gravamen de toda la tarifa en el Informe del Tesoro de Estados Unidos [1985]), pero ninguna de ellas posee base teórica en el enfoque de la IE.

3.º La IE no integra en su análisis el objetivo de la eficiencia económica junto a los de libertad, equidad y limitación de intervenciones discrecionales para lograr una sociedad dinámica. Por lo mismo, el enfoque IE no discute el tema de la compatibilidad de objetivos, que, en caso de existir, debería resolverse a favor de la equidad, según manifiesta rotundamente el Informe de la Comisión Carter (1966).

4.º El mercado político en el que se realiza el proceso de reforma fiscal se halla condicionado, para Simons, por la necesidad de respetar la libertad, conseguir la equidad y limitar la discrecionalidad de los poderes públicos. A satisfacer esas condiciones tendía la base de renta extensiva, que Simons consideraba como una regla cuasi-constitucional. Sin embargo, ni Simons ni los seguidores del enfoque de la IE definen la necesidad y el contenido de normas políticas que garanticen que la imposición basada en el concepto de renta extensiva sea aceptada en un mundo con intereses poderosos y contrapuestos. Tampoco se analizan los efectos de la renta extensiva como base de la imposición ni los efectos de los movimientos hacia la base extensiva sobre la dimensión del sector público.

El dominio que sobre las ideas inspiradoras del diseño de la reforma fiscal ha ejercido —y ejerce aún— el enfoque de la IE es muy considerable. En la práctica fiscal, ningún enfoque puede competir con el de la IE. Sin embargo, es lo cierto que el consenso existente hace veinte años en torno a las ideas de la IE se ha roto debido al enfoque teórico de los problemas fiscales realizado en la década de

los años 70, lo que ha originado la llamada teoría de la IO.

Por otra parte, el crecimiento espectacular del gasto público, de la imposición y del déficit público plantearían los problemas de la sobredimensión del gasto, los aumentos incesantes de la presión fiscal y el déficit público como problemas crónicos de las economías occidentales a finales de los 70 y principios de los años 80, hechos de los que partiría el movimiento tendente a *limitar el poder impositivo* a través de una nueva versión de la teoría normativa del cambio fiscal voluntario (CFV).

Refirámonos a las principales ideas con las que estos dos enfoques (IO y CFV) se han aproximado y tratado de influir en el proceso de reforma fiscal.

La IO: su enfoque del cambio tributario

Aunque el enfoque de la imposición realizado por la teoría de la IO deriva del mundo clásico y neoclásico, en el sentido de que su preocupación dominante debería ser reducir al máximo la pérdida de utilidad o bienestar ocasionada por la imposición, su formalización y desarrollo se ha realizado a partir de la década de los años setenta, utilizando una función de bienestar social que trata de maximizarse en un contexto económico que limita las posibles opciones tributarias. La función de bienestar social es utilitaria y aditiva (dependiendo de la suma de las utilidades de los individuos que integran la sociedad, incorporando, asimismo, ponderaciones cardinales para cada utilidad individual); de esta manera, los criterios de equidad vertical se integran explícitamente en el análisis. El

contexto económico en el que ha de maximizarse esa función de bienestar social se supone que está gobernado por mercados competitivos que se hallan en situación de equilibrio general, tanto en la producción, como en el consumo. Por otra parte, la IO supone que la aplicación de cualquier impuesto equitativo altera los precios relativos (no es posible utilizar un impuesto de suma fija igual para todos los sujetos —capitación—, si ha de cumplirse con un criterio de equidad). Por consiguiente, no es posible conseguir un nivel dado de ingresos por impuestos y lograr al mismo tiempo los objetivos de equidad sin alterar los precios relativos y producir así las consiguientes distorsiones en una economía que se encuentra en una situación de equilibrio general. Dicho en otros términos, la imposición basada en indicadores de la actividad económica —consumo, renta y riqueza— interfiere inevitablemente las elecciones económicas, ocasionando una carga denominada exceso de gravamen, pérdida de peso muerto o *coste de eficiencia*, que se añade y se diferencia de los *costes de administración* (aquellos precisos para conseguir recaudar y gestionar adecuadamente el sistema fiscal) y de los *costes de cumplimiento* de las obligaciones fiscales del contribuyente (pérdidas de tiempo para el contribuyente a consecuencia de declarar y pagar los impuestos, costes de asesoramiento fiscal y multas). Los costes de eficiencia constituyen un «pecado original» de la imposición que aspire a ser equitativa. El centro de atención del enfoque de la IO lo constituye la interrelación existente entre los objetivos de equidad y los costes inevitables de eficiencia que producen los distintos im-

puestos, a consecuencia de sus efectos sobre el comportamiento de los agentes de la economía. Ese planteamiento es distinto del realizado por la IE, para la que los costes de eficiencia de perseguir los objetivos de equidad constituyen una preocupación secundaria sobre la que no centra su análisis. Por el contrario, la IO, al integrar los objetivos de eficiencia y equidad en la función social de bienestar, viene obligada, como parte central de su análisis, a contabilizar y destacar la pérdida de eficiencia que se sigue de la consecución de los objetivos/criterios de equidad. La tarea de la política tributaria, vista desde la óptica de la IO, consiste en alcanzar la mejor combinación posible de eficiencia-equidad. Toda vez que la magnitud de las pérdidas de eficiencia depende de los efectos de los diferentes impuestos sobre los precios relativos, a consecuencia de las alteraciones en el comportamiento de los agentes privados de la economía, una parte vital del análisis de la IO se centra en conocer el valor de los parámetros clave que condicionan esas respuestas del sector privado a la imposición (efectos renta y sustitución de los distintos gravámenes).

A partir de ese planteamiento general, los factores que condicionan una estructura impositiva óptima son numerosos e incluirían: *a)* la formulación de la función social de bienestar con las ponderaciones concedidas a cada una de las utilidades que adiciona; *b)* los efectos renta y sustitución ocasionados por los gravámenes sobre la totalidad de los agentes económicos; *c)* las dotaciones iniciales de factores y cualificación de los mismos; *d)* las necesidades de ingresos públicos. A esas cinco partidas

deberían añadirse, en el caso de que se considere el comportamiento económico en el contexto del ciclo vital: *e)* la tasa social de preferencia temporal; *f)* las tasas privadas de preferencia temporal, y *g)* la dinámica de la desigualdad interpersonal en la distribución de la renta. La interacción de los agentes económicos en un contexto de equilibrio general determinaría las reglas a las que debería ajustarse la estructura impositiva.

La simple enunciación de esos factores y el contexto en el que operan basta para comprender las dificultades de llegar a reglas de la imposición óptima que cuenten además con información suficiente para traducirse en propuestas operativas capaces de inspirar reformas en la realidad fiscal. Por otra parte, además de esas limitaciones impuestas por el conocimiento del comportamiento de los agentes económicos, en un contexto de equilibrio general, existen las dificultades institucionales derivadas del hecho, acentuado por Musgrave (1984), de que determinadas reglas de la imposición óptima no pueden aplicarse a la realidad fiscal por distintas causas: imposibilidad de gravar determinados bienes (por ejemplo, el trabajo doméstico no remunerado y las transacciones que escapan al control de las autoridades); dificultad para conocer los tipos efectivos que gravan cada bien, normalmente distintos de los tipos legales, a causa de las regulaciones específicas de cada impuesto; complejidad del sistema fiscal óptimo, que contrasta con la simplicidad de los impuestos de base amplia y tipo único.

Pese a todas estas dificultades para estimar los efectos eficiencia de un sistema fiscal, no

han faltado intentos de modelar la economía para tratar de estimar su importancia. Los modelos de equilibrio general aplicados a la economía de Estados Unidos por Stuart (1984) y por Ballard, Shoven y Whalley (1985) han estimado que los costes de eficiencia del sistema tributario estadounidense varían entre 17 y 56 centavos por dólar de ingresos tributarios, según las hipótesis utilizadas en el modelo para las elasticidades del trabajo y el ahorro. Conclusiones que sugieren que los costes de eficiencia de la imposición no pueden ignorarse. Como afirma Harvey Rosen (1985), las pérdidas de renta real asociadas a los cambios inducidos por la imposición están ocultas a los ojos de los contribuyentes (no existe un «presupuesto de exceso de gravamen»), pero las pérdidas ocasionadas por el peso muerto de la imposición son importantes, por más que resulte difícil calcularlas. Ahora bien, esos intentos de cifrar los costes de eficiencia del sistema no pueden superar las dificultades de partida con las que se enfrenta la teoría aplicada de la IO. Las hipótesis realizadas por tales análisis son heroicas —como destacan Hettich y Winer (1985)— y adolecen de limitaciones evidentes en las conductas supuestas de los agentes de la economía. Quizás la manera más favorable de enjuiciar esas aplicaciones sea aquella que concluye afirmando que constituyen un aliciente para continuar perfeccionando el análisis teórico de la IO, aunque deba también constatarse que el estado de esos análisis no permite, hoy por hoy, su aplicación satisfactoria para contribuir a diseñar una estructura óptima de la imposición, capaz de inspirar las decisiones de la política tributaria.

En espera de que llegue ese momento de la IO, quienes han contribuido a su desarrollo han adoptado dos actitudes para facilitar la aplicación actual de sus conclusiones:

- Considerar los resultados alcanzados por la teoría de la IO como una guía para el *diseño impositivo*, más bien que como una base práctica para una reforma tributaria total, según indican Atkinson y Stiglitz (1980) y el Informe Meade (1978). La capacidad de la IO de aislar los parámetros clave para realizar un análisis del diseño tributario y el conocimiento de algunos de los efectos directos e indirectos más destacados de las medidas tributarias, pueden orientar la valoración de determinados cambios fiscales. Las discusiones de la IO de los gravámenes sobre consumos específicos, la valoración sobre la pertinencia de ciertas deducciones de gastos en el impuesto sobre la renta (gastos médicos, por ejemplo), la discusión de los elementos condicionantes de la tarifa óptima del impuesto sobre la renta, permiten conocer los términos de la elección fiscal en cada caso y dirigir la atención hacia aquellas informaciones de campo más limitado en las que pueden obtenerse los datos empíricos que orienten las decisiones en la dirección más racional.

- Acudir a lo que Hettich y Winer (1985) denominan reglas de la experiencia (no derivadas del análisis formal de la IO), basadas en el principio general de que la estructura tributaria debería reducir al mínimo las pérdidas de eficacia en la imposición. A partir de ese principio general, se ha defendido la presunción favorable a gravar el gasto personal respecto al gravamen sobre la renta, con obje-

to de evitar las distorsiones en la asignación intertemporal de los recursos económicos, así como la utilización de impuestos de base amplia para evitar los efectos sustitución entre actividades gravadas a tipos diferentes. Este criterio general también favorece la presunción en favor de la imposición por los niveles centrales de la Hacienda frente a las Haciendas subcentrales para reducir las elasticidades de las actividades gravadas con respecto a los tipos impositivos.

Otras ideas, procedentes del enfoque de la IO, que han informado las discusiones de reforma fiscal son:

- La posible capitalización de determinados tratamientos tributarios, con lo que el mercado competitivo compensará por sí mismo las actuaciones discriminatorias de la imposición, lo que debe ser contabilizado a la hora de limitar la posible selección de las medidas fiscales (no concediendo un trato tributario que beneficie a sectores que han capitalizado ya el impuesto y que, por no ser contribuyentes, no lo pagarían).

- La necesidad de limitar la conclusión teórica general de la IO de que cada tipo de actividad se grave con un tipo único y diferente, dependiendo de sus efectos sobre la asignación de recursos. Es evidente que esta conclusión lo que destaca es la necesidad de reducir el exceso de gravamen, que puede variar en cada caso según la situación de la economía y el tipo de impuesto, pero llevar a su último extremo esta afirmación abriría excesivamente el sistema tributario a la presión de los grupos de interés y ocasionaría una inseguridad costosa e insostenible

para la sociedad. Como afirma el Informe Meade (1978), basar una estructura fiscal en el principio de considerar por separado cada tipo impositivo sobre cada clase de transacción provocaría distorsiones a través de la influencia de grupos de presión de intereses específicos, obteniendo cada uno alguna exención u otra ventaja, hasta que la estructura entera se convierta en una mezcla de disposiciones especiales irracionales. Un sistema complejo, diseñado y administrado por un grupo de economistas sabios y que no sufriera ninguna presión por parte de intereses especiales bien organizados, sería tal vez preferible a un sistema más sencillo en el que no se pudiesen llevar a cabo disposiciones y excepciones específicas y detalladas que lo mejoraran. Tampoco podrán adoptarse disposiciones especiales indeseables; y, tal y como está el mundo, sería preferible, casi con certeza, la aceptación de un sistema simple basado en dos o tres normas sencillas y fáciles de comprender (siempre que estuviesen bien elegidas). Inevitablemente, habrá algunas excepciones y exenciones especiales, pero es deseable comenzar con un conjunto de normas sencillas, razonables, fáciles de comprender, permitiendo sólo un número limitado de excepciones muy especiales. Los cambios constantes en las medidas fiscales pueden favorecer decisiones tributarias inconsecuentes en el tiempo, con efectos negativos sobre el ahorro y la inversión privados.

*El cambio fiscal voluntario:
la reforma tributaria como
problema constitucional*

La teoría del cambio fiscal voluntario tiene sus antecedentes

en el enfoque que Wicksell (1896, 1958) ofrecía de los problemas de la Hacienda pública. Tomando los dos lados de la actividad financiera —gastos e ingresos públicos—, Wicksell intentó hacer operativo el cambio de impuestos pagados por los contribuyentes con la utilidad de los servicios públicos ofrecidos por la Hacienda. Ese cambio no podía contar con el precio como institución para financiar el gasto público, porque nadie revelaría las preferencias ante las características técnicas que concurrían en los servicios públicos (consumo conjunto o no rival por todos los ciudadanos e imposibilidad de aplicar el principio de exclusión a quienes, consumiendo los servicios públicos, no estuvieran dispuestos a pagar los precios por su consumo). La alternativa institucional residía, para Wicksell, en un mecanismo político que forzara la revelación de las preferencias individuales por los bienes públicos que se hallaba en las reglas de las votaciones que deberían gobernar en una democracia la elección del contenido de la actividad financiera (gastos e ingresos públicos). Reglas de esta votación consistentes en el principio de «unanimidad» relativa y correspondencia entre gastos públicos y fórmulas alternativas de financiación. La teoría del cambio voluntario trataba de garantizar que en los procesos de decisión democrática sobre el presupuesto se correspondieran la utilidad para los ciudadanos de los servicios públicos con su pago impositivo, y de impedir que los mecanismos políticos de decisión fueran explotados para orientar el gasto público y su financiación en favor de intereses de grupo.

Esta construcción de la teoría

del cambio voluntario tomaría en las aportaciones de Buchanan (1976) y de Brennan y Buchanan (1980) una nueva orientación, que partía de una pregunta de decisiva importancia: ¿Debe limitarse el poder impositivo del Estado y, si es así, de qué forma debería regularse esa limitación? Las respuestas a esta pregunta dadas por la moderna teoría del cambio voluntario (CFV) son dos:

1.^a La limitación del poder impositivo del Estado resulta obligada por la propensión de éste a una utilización abusiva de ese poder. Stuart Mill (1861) había advertido ya que «el principio mismo del gobierno constitucional exige que se acepte como principio de partida que el poder político será objeto de abuso de quien lo disfrute para favorecer los intereses particulares de quien se ha atribuido el poder, y no siempre porque esto tienda a suceder de hecho, sino porque la tendencia natural de las cosas es a que pueda suceder. Prevenir los peligros de ese comportamiento es el fin fundamental de la regulación de las instituciones en una sociedad libre y democrática». El Estado se comporta así, para Brennan y Buchanan (1980, 1985), como un Leviathan que intentará maximizar su poder obteniendo por su poder fiscal todo lo que pueda obtener de sus ciudadanos. Prevenir este peligro y limitar esa posibilidad de gravar debería ser el fin dominante de la regulación de los impuestos en una sociedad democrática. El modelo de comportamiento del Estado debe ser así el principio del que ha de partir la regulación del poder fiscal.

2.^a Como ningún partido político renunciará al poder fiscal

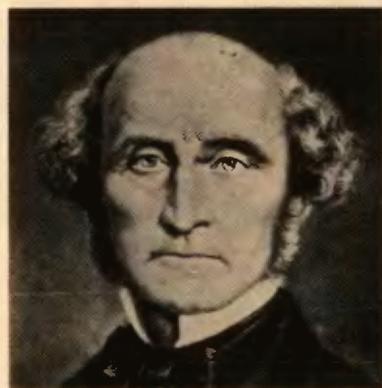
para asegurar el poder político, se sigue de aquí que sólo un diseño de la Constitución que limite el acceso de todos los ciudadanos al poder fiscal constituirá una garantía para que el uso del poder fiscal sea el adecuado. Las reglas de la reforma fiscal se establecen así, para Brennan y Buchanan (1980), a nivel constitucional. La reforma fiscal debe negociarse bajo el «velo de la ignorancia» de lo que hoy sucede y discutirse como un conjunto de normas que puedan ser consensuadas por quienes forman parte de una sociedad. La reforma tributaria no es una cuestión de gobierno, porque el Leviathan que es el Estado jamás renunciará a los poderes fiscales previamente concedidos y los utilizará en beneficio de quienes desempeñen el poder político; ¿quiénes o qué garantizan que el poder político elija los impuestos justos o los que causen los menores excesos de gravamen? Sin una limitación constitucional que regule las utilidades del poder fiscal, éste será un resorte más en manos de quienes aspiran a llegar al poder o mantenerse en él.

A partir de esas dos respuestas, el problema de la reforma fiscal se configura por la teoría del CFV bajo una perspectiva totalmente diferente de las ofrecidas por la IE y la IO. Lo que a Brennan y Buchanan (1980) les importa es que los resultados del proceso presupuestario no se manifiesten en abusos del poder impositivo. De esta forma, la preocupación de la primera teoría del cambio voluntario —incorporar *reglas de decisión* que tiendan a hacer coincidentes la utilidad del gasto y el sacrificio de la imposición—, se sustituye por la elección de aquellas bases y tipos de grava-

STUART MILL Y EL MODERNO LEVIATHAN

La gran novedad contemporánea en el enfoque de la imposición se ha registrado en el campo de la limitación constitucional. La reforma tributaria se ha trasladado así a la norma de mayor rango en una sociedad. Esa traslación de la residencia de la reforma tributaria no es caprichosa para los autores que la defienden, ya que consideran que únicamente así será posible que los impuestos no sobrepasen los deseos de los individuos que integran la sociedad. Cuenta ese enfoque además con una noble raíz clásica que sus defensores han alegado, pues fue Stuart Mill ya quien advirtió que «el poder político será siempre objeto de abuso por quien lo disfrute para favorecer intereses particulares... y es para prevenir los peligros de ese abuso para lo que debe redactarse la constitución». Los análisis del comportamiento positivo del sector público realizados por los especialistas de la llamada teoría de la elección social han denunciado la existencia de distintos mecanismos de decisión pública que tienden a producir el preocupante comportamiento actual que manifiestan la sobredimensión del gasto, el aumento de la imposición y el crecimiento espectacular del déficit público.

Atar a ese Leviathan que es el sector público contemporáneo será imposible sin establecer unas reglas constitucionales que impidan un comportamiento



JOHN STUART MILL (1806-1873)

de políticos, burócratas y grupos de interés fiscal en su propio beneficio aumentando gastos, manipulando impuestos y provocando déficit. A este fin tienden las normas que Brennan y Buchanan han diseñado para limitar el poder fiscal del sector público y que se exponen en el texto del artículo.

Lo restrictivo de los criterios de esa reforma, su oposición abierta a los generalmente utilizados y su situación en la cúspide constitucional han provocado amplia sorpresa entre los hacendistas y una aceptación apasionada por los idearios políticos conservadores. Sin embargo, aunque la denuncia de los peligros del moderno Leviathan no pueden desatenderse, la implantación de las limitaciones propuestas para los impuestos son de muy difícil aceptación, dada la rigidez que esas reformas supondrían para el comportamiento de la Hacienda, reformas para las que no sería fácil obtener la amplia aprobación social necesaria con el fin de convertir esos criterios de limitación impositiva y reforma fiscal en normas constitucionales.



men que limiten los poderes fiscales del Leviathan.

La definición de las bases impositivas de forma que no se admitan interpretaciones que amplíen sus resultados constituye el principio fundamental de la reforma tributaria (la condena del concepto de renta extensiva resulta así clara consecuencia de su interpretación de la conducta del Estado). La defensa de bases tributarias estrechas, y no amplias, es otra condición para cortar los abusos del Leviathan (la condena de los impuestos generales sobre el volumen de ventas sería, por este motivo, otro criterio para inspirar la reforma fiscal). La asignación de impuestos a determinados gastos públicos (como, por ejemplo, los impuestos sobre carburantes para la financiación de carreteras) constituye asimismo un límite al uso arbitrario del poder fiscal que debe incorporarse por la Hacienda, extendiendo además esas asignaciones a otras fuentes del gasto público. Por otra parte, las bases preferidas del gravamen son aquellas que ofrezcan más elasticidad recaudatoria frente a las variaciones de los tipos de imposición, ya que los contribuyentes pueden reducir su carga en mayor medida que con las bases rígidas (bienes con demanda rígida, gravámenes sobre el capital), conclusión opuesta a la alcanzada por las reglas de la IO en la tributación (regla de la elasticidad inversa en el gravamen de bienes). Por otra parte, y respondiendo al mismo principio en el contexto de las haciendas de distintos niveles, la hacienda de cada nivel debería igualar los ingresos por ella obtenidos con sus responsabilidades de gasto, evitándose las subvenciones entre las hacien-

das para enfrentar a cada instancia de gasto con las responsabilidades tributarias exigidas de sus ciudadanos, y limitar así el poder arbitrario de gasto y el uso irresponsable de los ingresos por quienes desempeñan el poder político en cada nivel de la Hacienda. En este mismo reparto de poderes fiscales entre los distintos niveles de la hacienda, las bases con recaudación más elástica (a las variaciones de los tipos de gravamen) deberían ser asignadas a las haciendas subcentrales, para que los contribuyentes tuvieran mayores posibilidades de emigrar a los territorios de otras haciendas con menor presión fiscal.

Por lo que respecta a las reglas que condicionan la estructura de los tipos de gravamen, la teoría del CFV trata de limitar de nuevo el poder fiscal del Estado. El ingreso máximo por cualquier base asignada se conseguirá si las tarifas son regresivas. Las estructuras progresivas o los gravámenes proporcionales limitarán las dimensiones financieras del Estado. También se condena por la misma razón la regla de la IO del gravamen de bienes, puesto que el Estado maximizaría sus ingresos aplicando tipos impositivos más elevados sobre las bases menos elásticas con respecto a los tipos de gravamen (regla de la elasticidad inversa).

El enfoque de la teoría del CFV sitúa el campo de la reforma fiscal en un nivel solemne y singular: el marcado por la definición constitucional de los poderes tributarios como fuente de la regulación del poder político de una sociedad. Reclama, por tanto, un amplio acuerdo social que admite como principio un comportamiento malevolente del Estado que, al no estar limitado

por las normas constitucionales, facilita los abusos del poder fiscal, y que admite también que las correcciones constitucionales a ese poder fiscal respondan a una serie de criterios que juzguen eficientes quienes negocian el consenso constitucional. El coste de negociación de tales acuerdos constitucionales, dado el número elevado de quienes deben participar en ellos, dificulta excepcionalmente ese tipo de reforma fiscal, que quizás podría tomar otra alternativa distinta, indicada por Head y Bird (1983): la de dirigir las propuestas de reforma constitucional a las dimensiones del sector público (gasto y presupuesto), lo que probablemente facilitaría más la aceptación social de los fines de esa reforma y la haría menos discutible (las propuestas para la limitación constitucional de las dimensiones del gasto público son hoy ya numerosas, y han recorrido un buen trecho en la realidad política de algunos países).

Los problemas de la racionalidad de las reformas tributarias parciales

Los tres enfoques desde los que economistas y hacendistas consideran el proceso de reforma fiscal —IE, IO y CFV— ofrecen las líneas a las que debe responder un diseño de la imposición desde sus distintas valoraciones, diversas hipótesis sobre el modelo de comportamiento supuesto del Estado y sobre el funcionamiento de la economía privada. Los cambios fiscales sugeridos por cada uno de esos enfoques tienen un sentido de *cambio total* de la fiscalidad existente que difícilmente puede implantarse en la realidad fiscal de cada país. La realidad tributaria

registra y acepta cambios fiscales menores —parciales— que los del cambio total que pueden inspirar esos enfoques de la imposición. Surge así el problema de la lógica de las *reformas tributarias parciales*, cuyo contenido puede formularse así: ¿pueden utilizarse los enfoques de reforma tributaria expuestos como guías para recomendar la realización de reformas *parciales*, o bien ese curso posible de los acontecimientos cuenta con sus propias limitaciones? Martin Feldstein (1976) ha afirmado que «lo que sabemos sobre la teoría de la política económica en otras áreas distintas de la fiscalidad, nos recuerda que no pueden conseguirse unas medidas parciales óptimas a través de pasos aleatorios en la dirección del óptimo total». Respuesta que indica que las propuestas de reformas fiscales parciales deben discutir su conveniencia a partir de la situación *existente* de la imposición en el país en el que el cambio se proponga y justificar su conveniencia en términos de su aproximación efectiva al óptimo deseado.

La literatura disponible sobre la teoría de las reformas parciales es muy limitada. Desde la perspectiva de la IE, Hettich (1979b, 1983) ha indicado que la principal propuesta de los defensores de las reformas parciales es la de este enfoque de considerar que *cualquier* aproximación a la renta extensiva es *siempre* conveniente. Esta propuesta olvida, sin embargo, tres hechos importantes: *a)* que para conseguir una mejora en la equidad cualquier reforma parcial tiene que considerarse, no sólo en el contexto del gravamen de la renta extensiva, sino de su efecto *conjunto* con el resto del sistema impositivo; y puede ocu-

rrir que en ese contexto total una determinada reforma no siempre logre su propósito de mejorar la situación existente; *b)* que, ante los cambios posibles para conseguir el objetivo de una mayor equidad horizontal, dado que los recursos de que se dispone para llevar a cabo la reforma son limitados, deberá realizarse un análisis que pruebe que, entre las mejoras posibles, la efectivamente escogida es la que nos acerca *más* a la equidad en términos absolutos. La comparación sistemática entre las reformas parciales *posibles* resultará necesaria para fundamentar la elección realizada, y *c)* asimismo, es preciso tener en cuenta las respuestas económicas que pueden producirse en el caso en que las bases de la imposición se alteren por una medida parcial concreta, y con arreglo a las cuales habrá de decidirse su conveniencia.

Desde la perspectiva de la IO, Zodrow (1981, 1985) ha expuesto algunas de las principales cuestiones que plantean las reformas *parciales*, y que fundamentalmente se originan por las ganancias o pérdidas de capital que en la economía ocasionan los cambios fiscales, pérdidas y ganancias que tienen que contabilizar y compensar, como parte de su contenido, las reformas parciales de la imposición. La compensación de esas pérdidas/ganancias de las reformas fiscales dependerá de las preferencias por la distribución de la renta y de la valoración de esas pérdidas/ganancias inducidas por la imposición.

Para los defensores del CFV, la tarea de las reformas tributarias parciales se resume en admitir con Brennan y Buchanan (1980): «que las propuestas del CFV ofrecen un argumento fa-

vorable a casi cualquiera de las propuestas que hoy circulan para establecer una limitación constitucional al poder fiscal del Estado». Dicho en otros términos, cualquier medida constitucional que reduzca el poder fiscal del Estado es buena. Hettich y Wiener (1985) han cuestionado el acierto de una afirmación tan general. En efecto, es evidente que una limitación *parcial* del Estado sigue reconociendo poder al Leviathan, y lo que debería demostrar el enfoque del CFV es que con cada limitación se gana siempre respecto a la *no* limitación y a *otras* limitaciones competitivas.

El planteamiento de la necesidad de una teoría de las reformas *parciales* para inspirar una corrección racional de la imposición no ha ejercido hasta ahora una influencia importante en el proceso de reforma tributaria en el mundo real, aunque sea cierto que en las modificaciones fiscales recientes los problemas de la *transición* se han alegado y discutido más por los reformadores fiscales, y han dado contenido a determinadas concesiones o tratos impositivos que contabilizaban las posibles consecuencias negativas de las modificaciones parciales sobre la distribución de la renta y de las distintas oportunidades económicas.

Los tres enfoques normativos de la imposición: síntesis de sus principales diferencias y de las líneas de reforma fiscal que propugnan

Los cuadros núms. 1, 2 y 3 presentan una síntesis de las principales ideas ofrecidas por

CUADRO N.º 1

DIFERENCIAS FUNDAMENTALES EN LOS TRES ENFOQUES NORMATIVOS DE LA IMPOSICION

A. OBJETIVOS/VALORACIONES PRIORITARIOS EN LA REFORMA TRIBUTARIA	
I.E.:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad individual en el marco de un sistema competitivo. 2. Igualdad como valor siguiente en importancia. 3. Política tributaria parte del sistema de reglas más amplio al servicio de una sociedad democrática (Simons). Política tributaria al servicio de la equidad horizontal y su consecución por la base de renta extensiva.
I.O.:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eficiencia en la asignación de recursos. 2. Equidad vertical formulada en la función social de bienestar, que debe maximizarse. 3. Funcionamiento de la economía en un contexto de equilibrio general.
C.F.V.:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad individual máxima en el funcionamiento de una democracia. 2. Limitación del Estado (uso malevolente del poder). 3. Consideración constitucional: único campo de la reforma fiscal.

B. MODELOS DE COMPORTAMIENTO POLITICO DEL SECTOR PUBLICO	
I.E.:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contexto democrático y liberal. 2. La política es el resultado del conflicto/competencia de intereses sociales concretos. 3. Sociedad liberal: exige <i>reglas</i> que limiten la discrecionalidad de los políticos gobernantes. Sin embargo, no se articulan los mecanismos institucionales en un contexto democrático que asegure el cumplimiento de las reglas establecidas por la I.E.
I.O.:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de planificador omnisciente que conoce la función social de bienestar y trata de maximizarla. 2. Dicotomía entre decisiones públicas y privadas. El comportamiento privado parte de la hipótesis de racionalidad (auto-interés); el comportamiento público supone que quienes lo ejercen no tienen fines/motivos propios, sino que tratan simplemente de aplicar políticas basadas en el interés general (hipótesis inconsistentes sobre motivaciones de sector público y privado).
C.F.V.:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comportamiento político: base de la reforma fiscal. 2. El poder político trata de utilizar al máximo el poder fiscal, que debe limitarse constitucionalmente. 3. El nivel de ingresos tributarios debe determinarse endógenamente por preceptos constitucionales.

C. FUNCIONAMIENTO DE LA ECONOMIA PRIVADA	
I.E.:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las desigualdades en el tratamiento tributario se mantienen pese al mercado (hay que corregir la renta extensiva no gravada, porque el mercado no lo hace). 2. Las respuestas del sector público y del privado a los cambios tributarios no se contabilizan debidamente (apreciación limitada de los efectos de equilibrio general de la imposición).
I.O.:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Competencia perfecta más equilibrio general. 2. Las diferencias de equidad horizontal creadas por el trato fiscal discriminado tienden a ser corregidas por el mercado.
C.F.V.:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los agentes operan fiscalmente a partir de reglas constitucionales en el contexto de equilibrio general. 2. Sin variar la regla constitucional, el comportamiento privado será siempre parecido, si no idéntico.

los tres enfoques de la imposición: el origen de sus diferencias (cuadro n.º 1), la estructura fiscal acorde con las distintas aproximaciones a la tributación (cuadro n.º 2) y los principales problemas suscitados por la aplicación práctica de cada una de esas concepciones tributarias (cuadro n.º 3).

Las diferencias entre los distintos enfoques de la imposición son profundas y parten de las tres causas que sustancia el cuadro n.º 1: sus diferentes objetivos, el modelo de comportamiento supuesto para el sector público y las condiciones de funcionamiento de la economía privada, en la que actúan los programas de gastos e ingresos públicos. Para cada uno de los orígenes de esas diferencias el cuadro n.º 1 indica la posición básica de cada enfoque de la imposición, que sintetiza lo fundamental de lo expuesto anteriormente.

¿Cómo repercuten estas distintas valoraciones de los tres enfoques de la imposición en la estructura fiscal recomendada para orientar los cambios tributarios? El cuadro n.º 2, elaborado por Hettich y Winer (1985), trata de responder a esta pregunta fundamental. Como puede comprobarse, el cuadro n.º 2 diferencia los tres enfoques normativos y los que podrían denominarse los tres pilares básicos para orientar la fiscalidad: las bases recomendadas para apoyar sobre ellas el reparto de la imposición, las disposiciones especiales con arreglo a las cuales deben administrarse esas bases tributarias y la estructura de los tipos de gravamen elegidos. El contenido del cuadro n.º 2, a partir de esa triple diferenciación de los aspectos principales de la estructura tributaria, trata de

sintetizar las aportaciones principales de cada uno de los enfoques de la fiscalidad, a las que nos hemos referido anteriormente.

Finalmente, el cuadro n.º 3 resume, en su primera parte, los principales problemas que suscita la aplicación práctica de los tres enfoques de la imposición y, en su segunda parte, la posición de los tres enfoques respecto de las reformas tributarias parciales, según las indicaciones de Hettich y Winer (1985). Para el enfoque de la IE, seis son los problemas principales que suscita la aplicación de la renta extensiva como base del reparto equitativo de la tributación: 1) Su medición en la práctica fiscal. 2) La determinación de la llamada renta imputada, cuya relación con los valores de mercado es siempre indirecta, y precisa para su cálculo de la utilización de criterios convencionales y discutibles. 3) El difícil tratamiento equitativo de las rentas irregulares, que agudiza la escala progresiva de gravamen. 4) La consideración fiscal de las ganancias/pérdidas de capital (criterios para su tributación: ganancias/pérdidas realizadas frente a las acumuladas; formas de gravamen; tiempo al que se extienden esas ganancias/pérdidas y tipo aplicable de imposición). 5) Consideración real o nominal de la renta extensiva. 6) Definición de la unidad contribuyente a la que debe imputarse la renta extensiva. Esos seis problemas han monopolizado los informes y escritos de la IE, y cuentan con una extensa literatura y considerable experiencia en los intentos de aplicación de la renta extensiva a la realidad fiscal.

Las debilidades del enfoque de la IO residen justamente en

la aplicación efectiva de sus conclusiones (reglas de la imposición), dado que éstas requieren tal información sobre las respuestas de los agentes económicos a las variables fiscales y sobre el contexto de equilibrio general competitivo en el que operan, que difícilmente se dispondrá de esa información en la realidad. Por ello, las reglas de la IO no permiten diseñar una reforma fiscal. Tratan más bien de identificar las variables claves de las que dependen los efectos de una medida fiscal concreta para alcanzar la eficacia económica y la equidad vertical, permitiendo organizar así una discusión rigurosa y ordenada de los problemas de diseño impositivo. Como antes se indicó, pese a las dificultades de la aplicación de este enfoque de la IO a la realidad fiscal, es cierto que el mismo ha permitido organizar mejor la discusión de algunos efectos de la imposición, tratar de medirlos a través de la estimación de modelos econométricos y establecer las condiciones de validez de muchas de las afirmaciones realizadas, al mismo tiempo que rechazar algunos tópicos dominantes en materia tributaria.

El enfoque del CFV se sitúa en un nivel preconstitucional en el que la definición de los límites del poder fiscal debe negociarse bajo el velo de la ignorancia de los sujetos de su posición futura (actual) en la sociedad. Se trata de llegar así a un conjunto de reglas por consenso que favorezcan la libertad individual y eviten el poder fiscal arbitrario del Estado/Leviathan. La constitución fiscal así negociada debe mantenerse en el tiempo, si bien Brennan y Buchanan (1980) admiten su posible revisión, pero con las limita-

CUADRO N.º 2
**ESTRUCTURA FISCAL SEGUN
 LOS TRES ENFOQUES NORMATIVOS DE LA IMPOSICION**

ENFOQUE NORMATIVO	ELEMENTOS COMPONENTES DE LA ESTRUCTURA FISCAL		
	Bases	Disposiciones especiales	Estructura de los tipos de gravamen
I.E. Imposición Equitativa.	Base amplia y única en la renta extensiva. Supone un tratamiento igual de la renta de cualquier origen o fuente, incluyendo el capital. Integración del impuesto personal sobre la renta y el gravamen sobre sociedades y ausencia de impuestos indirectos. (Una minoría de los autores que siguen este enfoque apoyan el impuesto sobre el gasto personal).	<i>Ninguna</i> , en principio. Los problemas de determinación de ciertas rentas pueden requerir disposiciones especiales, tales como su promediación en las rentas irregulares.	<i>Equidad horizontal</i> : El mismo trato para la misma renta extensiva. <i>Equidad vertical</i> : Indeterminada (se deja al «proceso político»).
I.O. Imposición Óptima.	<i>Base única</i> : Impuesto amplio, sobre el gasto personal, posiblemente acompañado con un impuesto sobre el flujo de fondos de sociedades. Escaso acento sobre la imposición del capital. <i>Otras bases</i> : (Por ejemplo, impuesto sobre consumo de bienes o la renta) en el caso de que el gobierno gravara estas bases. Apoyo mayor sobre las bases más inelásticas (regla de la elasticidad inversa).	Ausencia de normas generales. Estructura compleja de exenciones, deducciones y créditos, que pueden ser necesarios por la interacción de determinados objetivos políticos y de los problemas de ocultación, o dificultad de gravamen en el caso en que se utilice el impuesto sobre la renta.	Estructura de los tipos de gravamen marginal irregular.
C.F.V. Cambio Fiscal Voluntario.	<i>Bases estrechas, múltiples</i> , preferiblemente elásticas con respecto a los tipos de gravamen; por ejemplo, impuesto sobre la renta limitado o selectivo y un menor acento sobre la imposición del capital. Impuestos s/consumos con demanda elástica. Asignación entre impuestos y servicios públicos.	A escala constitucional: Excluir los componentes rígidos de las bases tributarias.	No regresiva. Utilizar las reglas de la equidad para limitar la discriminación tributaria.

ciones y condicionamientos de los preceptos constitucionales. El planteamiento de la reforma fiscal por el enfoque del CFV presenta notables dificultades de aplicación práctica por sus exigencias de amplio acuerdo político (consenso general), por las limitaciones del conocimiento sobre los efectos reales de las propias limitaciones constitucionales propugnadas (¿hasta qué punto son eficientes en su funcionamiento los condicionantes sugeridos al poder fiscal?) y, finalmente, por la deseabilidad de la incorporación de esas limitaciones a la imposición (¿es deseable siempre limitar el poder fiscal del Estado constitucionalmente?).

La segunda parte del cuadro n.º 3 recoge las conclusiones limitadas hoy disponibles que se han expuesto sobre las reformas parciales de la imposición para cada uno de los enfoques IE, IO y CFV.

¿Cuál de los tres enfoques de la imposición ha vendido mejor sus ideas en el mercado político de las reformas fiscales de nuestro tiempo? No es posible contestar a esta pregunta si no es a partir de las valoraciones personales de quien ofrece la respuesta. Asumiendo esa servidumbre, mi contestación destacaría cinco proposiciones que me parecen importantes para definir las ideas fiscales dominantes en los años 80:

1.ª La unanimidad de economistas y hacendistas sobre las ideas que deberían inspirar la reforma tributaria, existente en torno al enfoque de la IE hace veinte años (y a su particular plasmación en el Informe de la Comisión Carter), se ha roto. En la actualidad, tres enfoques normativos (IE, IO y CFV) inspiran

—desde valoraciones distintas— los cambios de la fiscalidad. Es evidente que esta ruptura de la unanimidad en el enfoque de la imposición ha enriquecido, en muchos casos, nuestra visión de los problemas fiscales y nuestra comprensión del análisis tributario y diseño de los impuestos. Pero también son igualmente evidentes las limitaciones de los enfoques de la imposición de que hoy disponemos, pues las tres teorías normativas (IE, IO y CFV) son incompletas. En efecto, como afirman Hettich y Winer (1985), una teoría lógicamente completa de la imposición debería constar de cinco elementos: 1) Un fundamento filosófico que permita la cuantificación de los juicios de valor. 2) Un tratamiento explícito de los principales objetivos de la reforma tributaria y de sus interrelaciones. 3) Un análisis de la elección pública. 4) Un enfoque preciso sobre el funcionamiento del sistema económico. 5) Un tratamiento explícito de los problemas y soluciones de la reforma tributaria parcial. Ninguno de los enfoques de la imposición hoy disponibles trata de forma satisfactoria esos diversos aspectos necesarios para disponer de una teoría completa de la imposición.

2.ª A pesar de que los tres enfoques normativos de la imposición (IE, IO y CFV) influyen en la discusión de la política y reforma tributarias en la actualidad, el dominio en el mercado político de los cambios fiscales del enfoque IE es muy evidente. Cuatro razones justifican esta preponderancia: a) el predominio histórico del enfoque IE (que consiguió la práctica unanimidad en los años sesenta); b) la formulación de sus proposiciones en un lenguaje operativo y aplicable (las diferencias entre pro-

posiciones teóricas y realidad fiscal son menores en este enfoque que en los otros dos: IO y CFV); c) el enfoque IE es aquel en el que se educaron quienes ejercen y dirigen hoy la política y la administración fiscal, y d) gran parte de las propuestas del enfoque IE ya se han incorporado a la realidad fiscal: existe el impuesto sobre la renta como principal, y esta realidad concede mayor utilidad a las ideas basadas en su perfeccionamiento y mejora.

3.ª El dominio de la IE y de los valores de libertad y equidad en que se fundamenta no ejerce, sin embargo, en la actualidad un monopolio sobre las ideas dominantes en el mercado político de la reforma fiscal. La crisis económica ha acentuado la urgencia de conseguir todas las mejoras posibles en la eficiencia con la que se administran los recursos escasos de las distintas sociedades. Es evidente que esta obsesión por la eficiencia ha llevado, en muchos casos, a afirmaciones que han exagerado los efectos negativos de la imposición sobre los incentivos. Son muchas las afirmaciones simplistas de algunos abogados de la economía de oferta y los cálculos de determinados modelos econométricos procedentes de la IO que, con poca base, exageran la presencia de efectos negativos de la imposición y, en especial, de la imposición sobre la renta personal. Como ha afirmado Richard Goode (1984): «lo que afirman los partidarios de la vertiente de oferta sobre los incentivos es fácil de entender, pero difícil de creer en la mayor parte de las ocasiones, y lo que se desprende de los modelos econométricos es difícil de entender, pero fácil de exagerar e interpretar

CUADRO N.º 3

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA APLICACION DE LAS REFORMAS IMPOSITIVAS DESTACADOS POR LOS TRES ENFOQUES NORMATIVOS DE LA TRIBUTACION

ENFOQUES DE LA IMPOSICION	
<p>I.E.: Imposición Equitativa.</p>	<p>Medición de la renta extensiva. Cálculo de la renta imputada. Tratamiento de las rentas irregulares. Pérdidas y ganancias de capital <i>realizadas</i> frente a las <i>no realizadas</i>. Renta <i>real</i> frente a renta <i>nominal</i>. Definición de unidad contribuyente.</p>
<p>I.O.: Imposición Óptima.</p>	<p>Información sobre las respuestas del comportamiento de todos los agentes como requisito necesario para el establecimiento de los impuestos. La estructura del equilibrio general de la economía debe ser conocida a través de un modelo (para unas características dadas de comportamiento de los agentes de la economía). Problemas de ocultación o filtración.</p>
<p>C.F.V.: Cambio Fiscal Voluntario.</p>	<p>Determinación de los acuerdos constitucionales básicos. Naturaleza de las decisiones adoptadas según el «velo» rawlsiano (consenso previo a la Constitución). Posibilidad de aplicación coactiva de las limitaciones constitucionales.</p>

CONSECUENCIAS PARA LAS REFORMAS PARCIALES	
<p>I.E.: Imposición Equitativa.</p>	<p>Es necesaria la medición de los juicios de valor. No todos los movimientos hacia una base amplia son convenientes. La clasificación de las reformas parciales depende de la equidad horizontal, de la equidad vertical y de los otros impuestos en el sistema. Estimación de los efectos sobre la capitalización de las vías de escape de la imposición existente sobre la equidad.</p>
<p>I.O.: Imposición Óptima.</p>	<p>Formalización del intercambio existente entre las ganancias de eficiencia y los efectos distributivos de las reformas. No llevar a la práctica por completo el programa de la imposición óptima, en el caso de que los efectos de distribución por las pérdidas y ganancias del capital asociadas a las reformas se tengan en cuenta. Estudiar los procesos de capitalización real de las vías de escape de los impuestos actuales.</p>
<p>C.F.V.: Cambio Fiscal Voluntario.</p>	<p>Es necesaria la medición de los juicios de valor sobre alternativas de reforma. Desarrollar una metodología para calcular los efectos de las limitaciones constitucionales parciales sobre los objetivos del cambio fiscal voluntario.</p>

erróneamente». Sin embargo, a pesar de esas exageraciones sobre los efectos económicos negativos de la imposición, es preciso admitir su presencia en muchas sociedades. Y, a partir de esa presencia, deberían cobrar importancia los análisis de la imposición óptima, en especial sus consideraciones sobre la progresividad de la imposición sobre la renta en modelos en que los efectos de los estímulos son importantes, o la discusión sobre las bases mejores y alternativas de la imposición.

4.^a La consideración del proceso de reforma tributaria a partir del enfoque del mercado político concede un papel importante al comportamiento de cuantos intervienen en el cambio de la fiscalidad (los múltiples demandantes y oferentes). Dicho en otros términos, todo enfoque de la imposición tiene que disponer de una teoría de la elección pública si quiere enfocar los problemas del cambio fiscal con realismo. Quizás Brennan y Buchanan (1980) hayan ido demasiado lejos al radicalizar su contemplación de la reforma fiscal afirmando el comportamiento malevolente del Estado/Leviathan, pero su aportación no debería olvidarse, tanto para prevenir de los riesgos del uso abusivo del poder fiscal como para orientar la viabilidad política de determinados proyectos reformadores.

5.^a Las propuestas/ofertas de reforma fiscal han subestimado con frecuencia en nuestro tiempo las dificultades de su instauración práctica. La experiencia tiende a favorecer un enfoque incrementalista de los cambios fiscales por razones de decisiva importancia política, social, económica y administrativa. Es evidente que, política y so-

cialmente, los cambios en la imposición son costosos, y este coste hace que la inercia del sistema tributario establecido tenga una gran importancia. Por otra parte, los cambios a que obliga en la administración pública y privada cualquier alteración impositiva deben ser evaluados cuidadosamente. La factibilidad administrativa de las reformas fiscales propuestas constituye un valor importante para orientar la reforma en nuestro tiempo. Se trata de uno de los objetivos con más cotización a la hora de orientar en la actualidad los cambios en la fiscalidad.

III. PRINCIPALES OPCIONES DE LA IMPOSICION DE LOS AÑOS 80

El sistema tributario en los 80: suma de opciones reformadoras

El propósito de esta tercera parte del trabajo consiste en presentar el cuadro de las principales opciones fiscales a las que se ha enfrentado la reforma de

la imposición de los años 80. Nuestra tarea será, por tanto, tratar de responder a la pregunta de ¿cuáles son estas opciones y cuáles los fundamentos en que descansan? Parece obligado iniciar la respuesta a esa decisiva pregunta ordenando las distintas opciones fiscales con mayor vigencia en las distintas haciendas y en las diversas opiniones de economistas y hacendistas. Creo que las principales opciones entre los distintos impuestos que integran un sistema tributario que se plantean en los años de la década actual de los 80 pueden ordenarse en cuatro grandes núcleos, atendiendo a los diversos campos de la fiscalidad:

1. En la imposición directa sobre la renta, beneficios, gasto personal y patrimonio. Las opciones fiscales en este campo tributario son dos. Fundamental la primera de ellas y de importancia subordinada a la anterior la segunda. Esas dos opciones de la imposición directa serían:

1.^a La elección entre los impuestos *básicos* que integran la tributación directa:

A. Sistema existente	B. Alternativa propuesta
<p>1. Impuesto personal s/ la renta (existente en todos los países industriales como impuesto básico, con carácter progresivo y acumulando erosiones múltiples en sus bases).</p>	<p>1'. Impuesto personal sobre el gasto (con carácter personal y progresivo y como superación de los defectos de A1 en torno a la eficacia, posibilidades administrativas de resolver los problemas de A1 y equidad del gravamen).</p>
<p>2. Impuesto s/la renta de sociedades (existente en todos los países industriales, vigencia que arraiga su continuidad y vigencia con distintas fórmulas de convivencia con el impuesto personal s/la renta).</p>	<p>2'. Impuesto s/el flujo de fondos de las sociedades (con el propósito de homogeneizar el trato a las sociedades concedido a los individuos por B1' y con el fin de evitar los efectos de A2).</p>

La opción por una de esas alternativas es, en principio, excluyente, aunque la opción existente hoy, realizada por los sistemas fiscales (A), se haya intentado complementar en algunas propuestas de reforma con un impuesto B (bien sobre el gasto personal, para acentuar la progresividad, o con el flujo de sociedades para reformar A2).

2.^a La segunda opción de la imposición directa se plantea respecto del gravamen del patrimonio o riqueza:

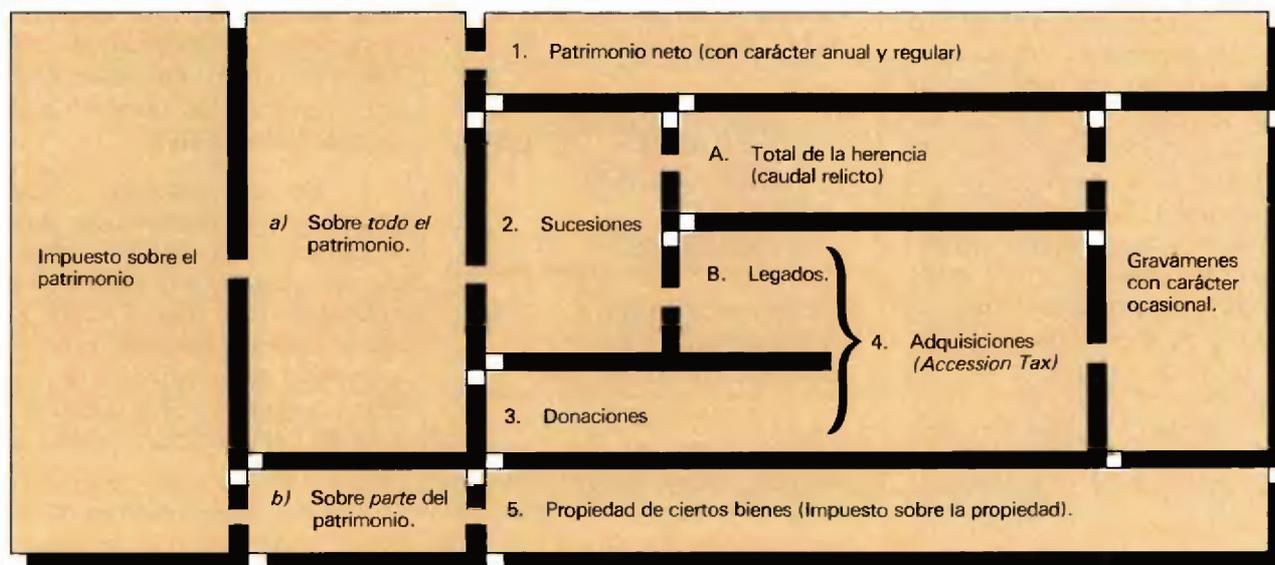
rias). Cabe asociar el impuesto sobre legados y donaciones con un nuevo impuesto: el de *adquisiciones (accession tax)*. Las elecciones entre estos gravámenes son las fundamentales dentro de la imposición sobre el patrimonio en los años 80.

2.^a ¿Qué patrimonio gravar? El impuesto ¿debe recaer sobre *todo* el patrimonio o sobre *partes* del patrimonio (propiedad de determinados bienes)? Esta sería la segunda opción posible del impuesto patrimonial, sobre la

sado a los impuestos sobre el consumo y sobre la renta y beneficios?

2.^a Sobre qué base gravar el consumo: ¿a través de *impuestos generales* o a través de tributos sobre *consumos específicos*?

3.^a En la hipótesis de que la respuesta a la pregunta anterior fuese utilizando preponderantemente los impuestos generales sobre el consumo — que constituye la respuesta abruma-



Partiendo de la clasificación anterior de los gravámenes sobre el patrimonio, las opciones fundamentales para su tributación serían dos:

1.^a ¿Cómo gravar el patrimonio existente en el país? Pregunta que puede tener una doble respuesta, bien por la vía directa, personal y anual del patrimonio neto o por la alternativa de la transmisión ocasional del patrimonio, bien sea *mortis causa* o *inter vivos* (donación). A su vez, el impuesto de sucesiones puede recaer sobre el total de la herencia (caudal relicto) o sobre legados (porciones heredita-

que se han pronunciado con bastante claridad los hacendistas y algunos de los distintos sistemas tributarios, condenando la tributación sobre partes del patrimonio (en especial, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria).

II. En la imposición indirecta sobre el consumo las opciones fundamentales de los años 80 serían cuatro:

1.^a La posición relativa actual de la tributación sobre el consumo frente al gravamen sobre la renta y beneficios: ¿Se valora hoy igual que en el pa-

doramente mayoritaria dada por las Haciendas de los distintos países—, la segunda gran opción consistiría en inclinarse por alguna de las distintas formas que admiten los impuestos generales sobre el consumo (impuestos sobre el volumen de ventas). Las alternativas entre el *IVA tipo consumo* y el *impuesto monofase minoristas* constituye la alternativa destacada por los hacendistas y por las Haciendas de los distintos países como vías preferibles para articular un impuesto general sobre el volumen de ventas.

4.^a ¿Deben existir impuestos

sobre consumos específicos?, y si la respuesta es afirmativa, ¿sobre qué bienes concretos deben recaer y por qué motivos?

III. La tercera opción de los sistemas fiscales planteada en los años 80 se refiere al espinoso tema de la seguridad social. La crisis de los sistemas de seguridad social en todos los países occidentales, por su difícil compatibilización con las circunstancias que la crisis económica y la estructura demográfica han planteado, ha forzado en los distintos países a una revisión profunda de los sistemas de seguridad social establecidos. Se ha afirmado así que la crisis del llamado Estado del bienestar lo que fundamentalmente significa es reconocer la crisis planteada por las dificultades de su financiación. Los problemas que padece la seguridad social y su financiación en los años 80 suponen el reconocimiento de tres grandes cuestiones que obligan a elegir:

1.^a La continuidad o no de las prestaciones, que constituye, sin duda, el principal de los problemas de la reforma de la seguridad social (cuestión decisiva, pero distinta y anterior a la financiación propiamente dicha y a la que, por lo tanto, no nos referiremos seguidamente).

2.^a La configuración del sistema de seguridad social (profesional/universal; público/privado; capitalización/reparto), cuestión ésta básica para la seguridad social, y en cuyas distintas respuestas habrá de decidirse su futuro en cada país. Pero cuestión más amplia que la del problema estricto de financiación y que, por tanto, tampoco se tratará seguidamente.

3.^a Financiaciones posibles de los sistemas de seguridad so-

cial: cotizaciones de la seguridad social y otras fuentes de financiación.

IV. ¿Cómo delimitar los distintos niveles de la Hacienda pública actual desde el punto de vista de su financiación? Esta permanente cuestión fiscal plantea en los años 80 la solución de dos problemas muy diferentes:

1.^o Definición de fuentes financieras alternativas para la Hacienda central y las Haciendas territoriales (federales, regionales, autonómicas y municipales).

2.^o La coordinación (integración/armonización) de los sistemas tributarios en los distintos países para su convivencia en áreas económicas supranacionales.

Es a esa suma de posibles opciones fiscales, y a los fundamentos en los que esas opciones tributarias descansan, a la que se referirán los distintos epígrafes de esta tercera parte del trabajo.

La imposición sobre la renta personal: críticas principales y modificaciones propuestas

La gran novedad de las discusiones de la política tributaria de los años 80 se registra en la crítica a que ha estado sometido el impuesto sobre la renta personal. Una crítica compuesta por múltiples elementos que es preciso diferenciar para orientar las respuestas a la misma. Esa crítica puede detectarse en dos niveles:

1.^o Una crítica popular, expresada en las encuestas de opinión entre los contribuyentes. Especialmente aguda y reveladora es la opinión de los contribuyentes estadounidenses. Los

sondeos de opinión realizados por encargo de la «Advisory Commission on Intergovernmental Relations» colocaban a finales del 83 en último lugar al impuesto sobre la renta como alternativa para una mayor financiación del sector público. Opinión bien contraria a la que se sostuvo en la Cámara de Representantes cuando, en 1913, se introdujo el gravamen sobre la renta considerándole como «el más justo y barato de los impuestos, que será acogido con satisfacción y apoyo general». ¿Qué ha pasado desde entonces a hoy para que el impuesto haya perdido el favor general que se anunciaba para él? La respuesta más reiterada a esta pregunta es que esa opinión manifiesta la pérdida de fe de los contribuyentes en la justicia del impuesto personal. La multiplicación de tratos fiscales preferentes que el impuesto ha ido acumulando, complicando y oscureciendo su regulación y aplicación, han extendido la desconfianza de los contribuyentes en el tratamiento equitativo de las diversas situaciones personales, destruyendo así la aceptación general del impuesto y el cumplimiento pacífico y voluntario de las obligaciones que el mismo establece.

2.^o A esa crítica popular se ha añadido la doctrinal de los economistas y hacendistas, que ha utilizado cuatro argumentos diferentes.

a) La equidad en el impuesto sobre la renta exigiría que toda adición a la riqueza de una persona, en un período de tiempo determinado, se considere como renta, cualquiera que sea su *origen* (trabajo o capital), su *forma* (monetaria o en especie) o su *destino* (consumo o ahorro). Pues bien, la realidad del impuesto sobre la renta ofrece enormes dis-

crepancias con esa base *extensiva* de la renta, que debería orientar la regulación y aplicación efectiva del impuesto. Esas discrepancias se concretan fundamentalmente en el concepto de renta fiscal (que no computa determinadas partidas que son renta, discriminando así en favor de particulares adiciones a la riqueza de los contribuyentes excluidas del gravamen) y en la concesión de numerosas bonificaciones fiscales que favorecen orígenes, formas de percepción o destino de la renta ingresada. Ese trato tributario de favor ha afectado a la equidad del impuesto y acentuado su complejidad. A la equidad, porque cada grupo social o económico se ha organizado como grupo de interés fiscal y ha conseguido su particular beneficio o trato de favor tributario. Muchos de esos beneficios, que erosionan la recaudación del impuesto personal, existen con la condena social de ser injustificados e injustos y con la convicción generalizada de que pueden obtenerse si existe presión política para ello. Por otra parte, esa multiplicación de tratos fiscales discriminatorios complica hasta el límite de la inteligibilidad la legislación reguladora del impuesto personal, afectando así a dos virtudes básicas que debe cultivar la ordenación y aplicación de cualquier gravamen: la claridad y la certeza.

b) El segundo argumento contrario al impuesto personal —quizás el más destacado por todos los críticos— radica en los efectos que la inflación ha producido sobre el impuesto. Un tributo basado en la medición de la capacidad de pago a través de la renta nominal y personal, de carácter progresivo, altera arbitraria y aleatoriamente los

dos elementos de su aplicación —tipo de gravamen y base— en la medida en que la inflación se intensifica. Se producen así dos efectos que deforman la aplicación y la justicia del gravamen: el «deslizamiento entre tramos» de la tarifa del impuesto, denominado también progresividad en frío, en cuya virtud se produce un aumento en el rigor de la escala de tipos, en la medida en que éstos se aplican sobre las mismas rentas nominales pero sobre rentas reales menores, efecto al que acompaña la deformación de las bases (principalmente el tratamiento de las amortizaciones, las ganancias de capital y los intereses).

c) Una crítica especialmente negativa es la que proviene de los defensores del impuesto sobre el gasto personal, que le han opuesto como gravamen alternativo al de la renta, considerándole más justo y eficiente, empañando así el primitivo prestigio de la tributación sobre la renta personal. Esa crítica ha facilitado la aceptación de la argumentación contraria al impuesto personal sobre la renta, proveniente de la economía de oferta, que acentúa los efectos de la progresividad de la tarifa sobre los incentivos al ahorro, inversión, trabajo y asunción de riesgos.

d) El cuarto argumento alegado contra la imposición personal proviene de la degradación del cumplimiento tributario del contribuyente. Una cosa es el concepto económico de renta, otra el concepto de renta fiscal que establecen las leyes reguladoras del impuesto y otra, finalmente, la renta efectivamente gravada. El impuesto general sobre la renta, en su funcionamiento práctico y efectivo en la realidad fiscal, rara vez es un impuesto general (por el incumplimiento

de las normas legales vigentes) y no grava la renta (por los defectos de estimación de las bases, declaraciones defectuosas de los contribuyentes y falta de una comprobación satisfactoria de éstas por la inspección). Estos defectos de cumplimiento tributario no se registran hoy tan sólo en los países latinos. Como Goode (1984) afirma, afectan a la propia realidad de aquellos países que, como Estados Unidos, han constituido el reducto último en el que se creía más elevada la moral fiscal y más ajustada la aplicación del impuesto (las comprobaciones tributarias han caído en Estados Unidos del 2.6 por 100 de los contribuyentes en 1976 al 1.3 por 100 de los contribuyentes en 1984). La suma de una ley complicada por los tratos de favor desiguales del impuesto y la debilitación de la fuerza revisora de la inspección ha generado un cumplimiento inadecuado de las obligaciones fiscales que desprestigia al impuesto sobre la renta personal.

Esas críticas han abierto las puertas a la reforma del impuesto personal sobre la renta, planteándose así las posibles opciones para realizarla. Tales opciones pueden diferenciarse según que afirmen la vigencia del impuesto personal sobre la renta y traten de corregir sus denunciados defectos o, por el contrario, propugnen un impuesto sobre el gasto personal como alternativa. Y ese será el orden por el que expondremos su contenido.

La gran ventaja de reformar la imposición directa personal sobre la renta manteniendo el tributo reside en su propia existencia. El hecho de que tales impuestos estén vigentes en todos los países industriales como figuras tributarias básicas les

concede una inercia de un valor excepcional. Alterar las bases de la tributación directa, pasando de la renta personal al gasto, constituye un salto de consecuencias económicas y fiscales de tal magnitud que han imposibilitado hasta hoy su realización.

Las opciones reformadoras propuestas en los años 80 dentro del impuesto personal tratan de responder a los defectos más destacados y denunciados por su funcionamiento real en los distintos países. Defectos y opciones reformadoras que se

recogen en el cuadro n.º 4. Como puede comprobarse, el conjunto de reformas propuestas responde a los cinco defectos más alegados del impuesto personal sobre la renta:

1. Aproximar la base fiscal del impuesto a la renta extensiva, para eliminar/reducir la exclusión arbitraria de partidas que, debiendo formar parte de la renta fiscal, no lo hacen.

2. Revisar y reducir la proliferación de incentivos que, multiplicando la concesión de tratos de favor fiscal a determinadas actividades y sectores, han ele-

vado la discriminación entre los contribuyentes, con daño para la justicia del impuesto y su claridad.

3. Corregir las graves distorsiones que la inflación introduce en el impuesto personal —tipos y bases— mediante la indiciación y/o los ajustes discrecionales.

4. Simplificar el impuesto de la complejidad a la que le han llevado (1) la definición irracional de su base y (2) la generalización de tratos de favor fiscal que, al confluir con la acentuada progresividad de la tarifa, acentúan los problemas de discriminación

CUADRO N.º 4

PRINCIPALES DEFECTOS DENUNCIADOS EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y POSIBLES REFORMAS

DEFECTOS	POSIBLES REFORMAS
1. Exclusión arbitraria de partidas que deben formar parte de la renta fiscal.	— La renta extensiva como criterio general y común de gravamen para aproximar la base del impuesto a un concepto preciso y racional.
2. Reducción de la obligación tributaria por concesión de trato fiscal preferente a determinados grupos de contribuyentes (gastos fiscales).	— Reducción de gastos fiscales para evitar tratos discriminatorios de discutible eficiencia.
3. Efectos negativos ocasionados por la inflación (erosiona el valor de las deducciones fiscales, produce el deslizamiento entre tramos de la tarifa, distorsiona la base, en especial en las ganancias de capital y en el cálculo adecuado de intereses y beneficios).	— Indiciación y/o ajuste discrecional.
4. Complejidad derivada de la proliferación de 1 y 2 (que eleva los costes de cumplimiento tributario) y la fuerte progresividad de la tarifa (que intensifica todos los problemas de aplicación del impuesto y puede afectar a los incentivos al trabajo, ahorro, inversión y asunción de riesgos).	— Simplificación del impuesto y reducción/limitación de los tipos de la tarifa. — IMPUESTO LINEAL.
5. Cumplimiento inadecuado de las obligaciones fiscales (crecimiento de la evasión y el fraude).	— Conocimiento mejor de las bases por la Administración Fiscal. — Mejora de las técnicas de investigación de bases. — Aumento de los efectivos y poderes de la Administración Fiscal. — Interpretación adecuada de la Ley fiscal por los Tribunales de Justicia.

entre contribuyentes, y que pueden atentar contra los incentivos al trabajo, ahorro e inversión, problemas muy difíciles de solucionar sin moderar y simplificar la progresividad de la tarifa.

Esta simplificación necesaria en el impuesto sobre la renta se radicaliza por algunas propuestas reformadoras que defienden la opción del impuesto lineal. Una opción montada con tres elementos integrantes: un mínimo exento generoso más la aplicación de un tipo fijo de gravamen sobre las rentas que superen el mínimo exento, componentes a los que muchos hacendistas agregan la concesión de transferencias para las rentas que no lleguen al mínimo exento. La base del impuesto lineal incorporaría el concepto de renta extensiva y la poda de gastos fiscales.

5. La mejora en el cumplimiento tributario constituye una opción obligada para generalizar la defectuosa aplicación del impuesto sobre la renta. Esa mejora en el cumplimiento de las obligaciones fiscales comporta un mejor conocimiento de las bases por parte de la Administración tributaria, a la que deben contribuir diversas reformas: adopción de técnicas fiscales adecuadas de estimación de bases, comprobación e inspección de las mismas y reforzamiento del personal gestor e inspector, así como de los poderes revisores de la Administración tributaria, y una interpretación adecuada del cumplimiento de los preceptos de las leyes fiscales por los Tribunales de Justicia.

Esas cinco líneas reformadoras del impuesto personal han definido sus dos grandes opciones reformadoras, que hoy polarizan las discusiones de los ha-

cendistas y que están en el transcurso de las recientes modificaciones intentadas en la realidad fiscal:

A) Una tributación sobre la renta extensiva y con menores gastos fiscales, acompañada de una tarifa simplificada y con tipos menores de gravamen.

B) El impuesto lineal sobre la renta.

La primera de esas opciones reformadoras (**A**) se compone realmente de tres modificaciones:

1.^a Partir de una definición de renta extensiva que conceda al impuesto su sentido, que permita agregar partidas heterogéneas y juzgar la pertinencia de esa agregación, así como denunciar aquellas exclusiones injustificables. Obviamente, ese concepto de renta extensiva es el propuesto por Schanz-Haig-Simons, que el Informe de la Comisión Carter (1966) adoptó como base de sus propuestas. El cuadro n.º 5 compara las principales partidas que integran la renta extensiva con el tratamiento fiscal dominante de las mismas y la situación española. Las discrepancias entre ambos conceptos son importantes, tanto que algunos críticos radicales se han preguntado si resulta útil mantener un concepto de renta tan exigente, cuya traducción en la realidad fiscal es difícil y plantea problemas tan complejos que no pueden resolverse en muchos casos más que dándoles soluciones arbitrarias. Sin embargo, pese a esas dificultades de traducción y aplicación prácticas, el concepto de renta extensiva se sigue manteniendo por los hacendistas como objetivo hacia el que avanzar gradualmente. Un grado de creciente consenso se ha ido creando durante los últimos años en favor de la in-

clusión de algunas partidas, cada vez más importantes por su utilización como fuentes de renta en la vida económica (los servicios y ventajas concedidos por las empresas a trabajadores y directivos, las percepciones de la seguridad social), mientras que otras siguen permaneciendo alejadas de todas las legislaciones fiscales (ingresos inesperados, ganancias de capital acumuladas).

2.^a Reducir los gastos fiscales. La proliferación de incentivos ha multiplicado los tratos de favor utilizando abusivamente el impuesto sobre la renta personal. Al mismo tiempo, la deducción de determinadas partidas como gastos fiscales autorizados, por ser necesarios para la obtención de la renta, ha extendido excesivamente su campo (se cuestiona así la legitimidad de la deducción de intereses de créditos al consumo o la deducción de intereses hipotecarios). El análisis de los efectos logrados con la política de gastos fiscales, que ha facilitado periódicamente la elaboración y discusión de los presupuestos de gastos fiscales (especialmente desarrollados en Estados Unidos, Alemania Federal y Canadá), ha concluido en una importante revisión crítica de la oportunidad de su concesión, en particular por las distorsiones que ese diferente trato fiscal introduce en los mercados de capitales. Como Kay (1983) afirma, el tipo de rendimiento obtenido por las rentas de capital, más bien que de la inversión realizada, depende de la fiscalidad. Hay que preguntarse *quién* ahorra, en *qué* ahorra y en *qué* invierte y *quién* invierte para obtener los tipos de rendimiento de las distintas inversiones. Los efectos producidos por los incentivos concedidos en

el impuesto sobre la renta, al distorsionar los rendimientos existentes, favorecen determinadas colocaciones frente a otras. Son, por ejemplo, evidentes las ventajas fiscales concedidas a determinados fondos o sociedades de inversión, que favorecen el control del mercado por grandes instituciones financieras y actúan también limitando la oferta de capital-riesgo a pequeñas empresas. Esas discriminaciones en el tratamiento de las rentas de capital distorsionan las decisiones de ahorro e inversión de una economía. En particular, y como afirman Head y Bird (1983), la estructura del ahorro e inversión derivada del sistema de protección fiscal establecido por el impuesto sobre la renta aboca a una conclusión muy conservadora, al favorecer al ahorro institucionalizado para la jubilación (fondos de pensiones), a las viviendas ocupadas por sus dueños, a las colocaciones en obligaciones o rendimientos fijos, mientras que las inversiones arriesgadas, de las que depende el proceso de innovación y crecimiento de una economía, se ven postergadas por este tratamiento discriminado que el impuesto sobre la renta introduce.

El proceso de revisión de los gastos fiscales se ha iniciado, pero dista de haberse aplicado concluyentemente a la realidad fiscal. Por el contrario, y como afirma la OCDE en su Informe del Comité de Asuntos Fiscales «L'imposition du revenu des personnes physiques dans un contexte économique en évolution» (1986): «las bonificaciones fiscales responden, en muchos casos, a motivos que la política tributaria sigue considerando válidos, y no puede presumirse que vayan a ser eliminadas o a reducirse. Algunas bonificaciones, incluso,

tratan de conseguir una mayor equidad en el gravamen de rentas desiguales por distintos motivos». Observación que destaca la gradualidad de esta reforma y el realismo con el que debería emprenderse por la política tributaria de cada país.

3.^a El gravamen sobre la renta extensiva ha discurrido paralelamente con la propuesta de simplificar y reducir los tipos de gravamen hoy aplicados por las vigentes tarifas del impuesto personal. Es evidente que el crecimiento en los tipos de gravamen de la tarifa de renta ha proliferado en muchos países, en un afán de presumir de gravar intensamente a las rentas elevadas. Esos crecimientos en los tipos marginales de las tarifas tienen al menos cuatro consecuencias negativas: a) Los tipos marginales elevados constituyen el caso más claro de exceso de gravamen introducido por los modernos impuestos sobre la renta, desalentando la realización de actividades concretas (de trabajo, de ahorro o de inversión), con lo que se convierten tales tipos, no en fuentes de ingresos adicionales de la Hacienda, sino en un peso muerto que frena la actividad económica, al no emprenderse el conjunto de actividades sometidas a tipos marginales desalentadores. b) La suma de ingresos que se produce en la unidad contribuyente (la familia) cuando los dos cónyuges trabajan acentúa la progresividad y crea el problema de hallar una solución justa al tratamiento de rentas agregadas en el seno de la familia, con las complicaciones correspondientes. c) La progresividad produce también el efecto de hacer saltar los tipos marginales en las rentas irregulares, de forma tal que ocasionan situaciones de

aguda injusticia en aquellas profesiones cuyas rentas, a lo largo del ciclo vital, tienen una marcada discontinuidad. Estas rentas irregulares fuerzan también al impuesto sobre la renta a su consideración y comportan la carga de la complejidad administrativa que significan el conjunto de medios técnicos disponibles para oponerse a este tratamiento injusto (sistemas de promediación o de otra naturaleza). d) Han agudizado los procesos inflacionistas al prevenir a las diversas economías familiares de las consecuencias del impuesto sobre la renta sobre sus ingresos netos. Con frecuencia, las negociaciones salariales, al ser el impuesto personal un tributo de masas, tienden a orientarse en términos de percepciones netas, con lo que agudizan el crecimiento de los salarios y de esta manera acentúan el proceso inflacionista.

¿Qué dificultades afronta esta opción reformadora del impuesto personal sobre la renta? Las más destacadas por sus críticos, y reconocidas por sus propugnadores, son tres:

1.^a La dificultad de su aceptación política. ¿Cómo atraer voluntades y votos con una reforma que trata de eliminar privilegios fiscales de las partidas exentas del impuesto y de quienes disfrutaban de gastos fiscales? La ley de la extensión del privilegio ha gobernado la historia del impuesto sobre la renta en todos los países democráticos. Variar ese comportamiento histórico no es empresa sencilla. Cierto es que gravar la renta extensiva debería ser equivalente a aplicar tipos sustancialmente menores de gravamen, y ese cambio podría venderse a los contribuyentes. En conseguir credibilidad política para ese cambio de mayo-

res bases por tipos menores de gravamen consistiría el secreto para la aceptación de esta opción fiscal.

2.^a Las grandes modificaciones que supondría la adopción de un gravamen sobre la renta extensiva originarían ganancias y pérdidas inesperadas, que exigirían, para conseguir un tratamiento equitativo, un régimen de compensaciones y un dilatado período transitorio. Piénsese, por ejemplo, en lo que significaría el gravamen de las rentas de la vivienda ocupada por sus propietarios, o de los beneficios de la seguridad social, o los fondos de pensiones contratados por los contribuyentes que se hubieran embarcado en operaciones financieras importantes con el fin de lograr estas ventajas perfectamente legítimas con el impuesto actual sobre la renta, y que se encontrarían sorprendente y súbitamente gravadas con la modificación tributaria de la base extensiva. En parecida situación se encontrarían quienes han comprado acciones de sociedades en cuyos valores ya se han capitalizado los impuestos de sociedades existentes y que, al suprimirse, obtendrían ganancias inesperadas, toda vez que el impuesto estaba ya capitalizado en sus precios de compra. El cuadro de compensaciones sería muy amplio y difícil de practicar en un corto período de tiempo. Es este punto al que se ha referido Martin Feldstein (1976) con especial insistencia, y que no puede olvidar un proceso de reforma tributaria que aspire a ser realista y aceptable.

3.^a Cualquier modificación en la línea del gravamen de la renta extensiva debe acompañarse de la correspondiente adaptación de la Administración tributaria para aplicarla realmente. Los pro-

blemas de orden práctico que tiene que resolver esta opción fiscal no son pequeños: superar las carencias de personal administrativo cualificado, organización y tratamiento de la información serán los más destacables.

Esas tres dificultades de la opción del gravamen de la renta extensiva hacen que ésta, pese a ser la que prefieren los hacendistas más destacados, no sea una opción de instauración instantánea en ningún país, y deba considerarse más bien como un horizonte fiscal hacia el que avanzar para mejorar el impuesto personal sobre la renta.

La segunda opción reformadora es la del impuesto lineal sobre la renta. Los fundamentos de esta opción fiscal son básicamente dos:

1.^o La complejidad del impuesto sobre la renta personal se deriva, en gran parte, de su acentuada progresividad. Blum y Kalven (1953), en su bien conocido análisis de las consecuencias de la progresividad, afirmaban: «la complicación de la estructura del impuesto sobre la renta, derivada de la progresividad, se manifiesta en los muchos problemas que la misma crea o agrava... Un impuesto proporcional elimina, al menos, los siguientes escollos: las ventajas que los contribuyentes puedan conseguir dividiendo sus rentas para conseguir su tributación a un tipo menor; los insolubles problemas de la unidad contribuyente (familia o individuo), que desaparecen con una alícuota fija; el momento adecuado para la imputación de ingresos y gastos, que origina toda la compleja regulación legal de la división de renta entre distintos ejercicios fiscales, cuestión decisiva-

mente importante en las rentas irregulares... Es indudable que el precio que el sistema fiscal paga por la acentuada progresividad de sus tarifas es elevado. Da lugar a una norma de una complejidad casi impenetrable; invita a una interpretación tergiversada de los aspectos tributarios de toda transacción económica y concede un estímulo a la defraudación del impuesto, tal vez con incalculables consecuencias para la moral del contribuyente y para el respeto general hacia la Ley».

Ese mismo alegato contra la complejidad de la imposición progresiva se ha reiterado recientemente por Mathews (1984) con referencia a la realidad australiana: «Prácticamente, pueden atribuirse todos los problemas principales que se plantean en la formulación y aplicación de la política fiscal a una causa única: la progresividad del impuesto sobre la renta. Los problemas planteados por la división de rentas, por el gravamen de rentas sujetas a fluctuaciones, por la valoración de las exoneraciones fiscales, por la indiciación para tener en cuenta la inflación, por la integración de los impuestos sobre la renta y sobre sociedades, por la imposición de las ganancias de capital y plusvalías excepcionales, por la gestión y recaudación de los impuestos (especialmente en lo que se refiere a la aplicación de retenciones en la fuente), por la reducción de los efectos disuasorios del impuesto en el plano económico y por la supresión de incentivos a la evasión y al fraude fiscal, se atenuarían de manera importante y, en ciertos casos, se eliminarían totalmente en un sistema de imposición de la renta a un tipo único o lineal».

Lograr la simplificación del im-

puesto personal es, pues, un objetivo que choca frontalmente con su acentuada progresividad actual. Mientras las tarifas multipliquen sus tipos de gravamen y acentúen su crecimiento tendremos el impuesto complejo que hoy padecemos. Sólo el impuesto con tipo fijo permite lograr la simplificación a la que universalmente aspira el gravamen sobre la renta.

2.º Los efectos de la fuerte progresividad sobre los incentivos. La hipótesis bajo la que se ha construido la progresividad es la de que la cuantía de la renta disponible por la sociedad está dada o, dicho de otra forma, que el crecimiento de los tipos marginales no tiene efectos sobre la renta obtenida. Esta hipótesis es la que trata de revisar la teoría del impuesto lineal. Si el coste de lograr una mayor progresividad no es cero, porque la progresividad altera las elecciones entre ocio y renta, el aumento del tipo marginal de gravamen reducirá la renta disponible. Por otra parte, la progresividad puede afectar a los motivos de ahorro e inversión y a la aceptación de riesgos. Y aunque los análisis actuales no permitan probar con precisión esos efectos, es lo cierto que resulta difícil negar la existencia en la actualidad de una extendida convicción de que los elevados tipos marginales de la tarifa de los impuestos sobre la renta no favorecen, y pueden perjudicar, el desarrollo de la base del tributo.

Sin embargo, estos argumentos no pueden negar el hecho de que el mantenimiento de la progresividad del impuesto forma parte de los valores asentados en los países occidentales. Como afirma Goode (1984), es ésta una realidad que revelan

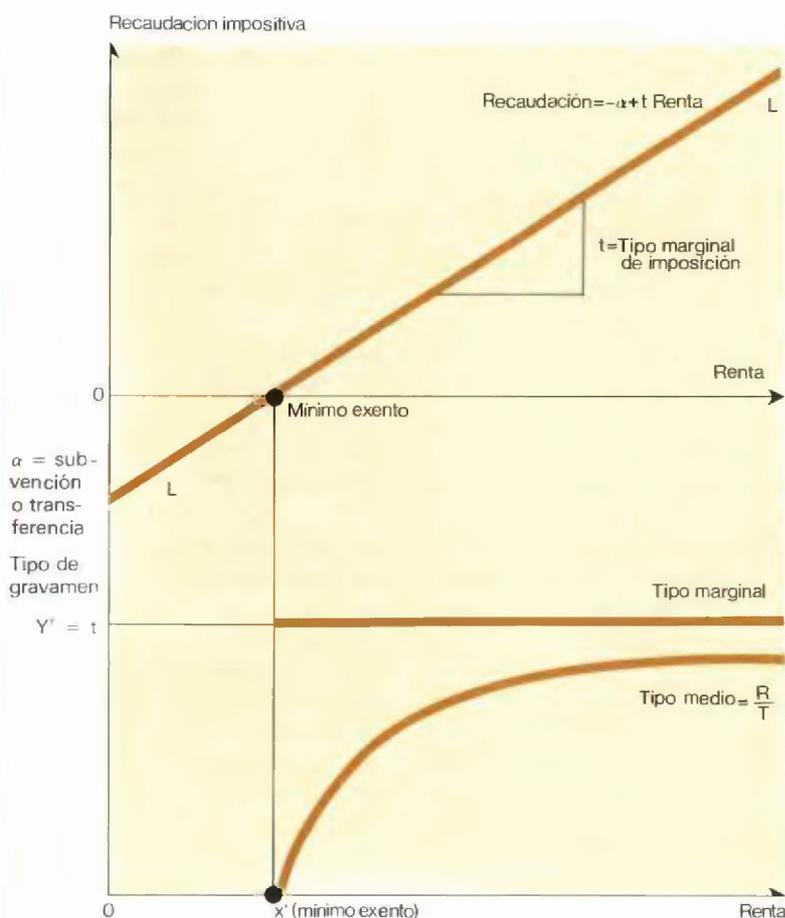
las encuestas de opinión en Estados Unidos y, desde luego, en España. Ahora bien, las formulaciones del impuesto lineal no renuncian a su progresividad. Simplemente se preguntan cuál es la progresividad efectiva que logra la aplicación de las tarifas actuales con sus numerosos y crecientes tipos marginales. Esa respuesta la han dado Pechman y Okner (1974, 1975) para el caso de los Estados Unidos, y sus resultados muestran que los tipos de gravamen *efectivos* distan de conseguir una modificación apreciable en la distribución de la renta. A partir de esas conclusiones, un impuesto lineal sobre la renta podría no empeorar su contribución a la equidad si se considera: *a)* que el impuesto propugna la existencia de un mínimo exento elevado adaptado a las circunstancias familiares del contribuyente; *b)* la supresión de las deducciones vigentes, que son fuente de discriminación importante y no favorable a las rentas medias y bajas; *c)* la existencia de un tipo fijo de gravamen aplicado a partir del mínimo exento, lo que convierte al tributo lineal en progresivo. En efecto, como puede comprobarse por el gráfico 3, que expone elementalmente el contenido de la propuesta del impuesto lineal sobre la renta, el tipo marginal sería constante, representado por la pendiente de LL (parte superior del gráfico 3), cuyo valor numérico sería OY' (parte inferior del gráfico 3), OX' sería el mínimo exento, mientras el tipo medio de gravamen (renta total/total impuesto pagado) sería creciente y, por tanto, el impuesto, progresivo; *d)* finalmente, en muchas de las formulaciones del impuesto lineal se añade, para reforzar su contribución a la progresividad, la existencia de una subvención a

quienes estén situados en rentas inferiores al mínimo exento (α en la parte superior del gráfico 3).

A partir de estas bases, las formulaciones del impuesto lineal son muy variadas. De ellas da cuenta el trabajo de José Manuel González Páramo que se publica en este número de PAPELES y a cuyo artículo se remite a los lectores.

¿Qué dificultades plantea la aceptación de la opción reformadora del impuesto lineal? Es evidente que sus puntos fuertes residen en sus proclamadas virtudes de simplificación (para la Administración tributaria y los contribuyentes) y de respeto a los incentivos. Sus puntos débiles están, en primer término, en su base extensiva y en la eliminación de las deducciones y gastos fiscales (en los que coincide con la primera opción del impuesto sobre la renta extensiva) y, en segundo lugar, en la eliminación de la tarifa y en el establecimiento de un solo tipo de gravamen, con sus consecuencias para la progresividad. George F. Break (1984) ha resumido magistralmente la posición dominante entre muchos hacendistas a este último respecto. Es evidente que el impuesto lineal mantendría —como se ha indicado— el principio básico de la tributación progresiva, aunque formalmente algo atenuada. Los análisis efectuados por J. Slemrod y S. Yizhake (1983) han estimado el saldo de beneficiados y perjudicados por el paso hacia un impuesto lineal: los beneficiados se situarían en los grupos de rentas más bajas y más elevadas y los perjudicados en los rangos de las rentas medias. Esta situación es la que tendría que compararse con las ganancias de simplicidad y eficiencia

**GRAFICO 3
IMPUESTO LINEAL SOBRE LA RENTA**



El gráfico trata de recoger y expresar los distintos elementos componentes del impuesto lineal sobre la renta. Esos elementos son los que recoge la siguiente expresión:

Ingresos recaudados por el impuesto sobre la renta = $-\alpha + t \cdot \text{Renta del contribuyente}$.

$-\alpha$ y t serían, respectivamente, la transferencia concedida a los contribuyentes que obtienen una renta por debajo del mínimo exento, y t es el tipo marginal de gravamen del impuesto.

En este gráfico, la renta se mide en abscisas (tanto en la parte superior como inferior del gráfico); los ingresos obtenidos por el impuesto se miden en ordenadas (parte superior). Atendiendo a esa parte superior del gráfico, se comprueba que cuando la renta es cero la «carga fiscal» del contribuyente es negativa, ya que recibirá una transferen-

cia cuyo limite es $-\alpha$. A partir del mínimo exento (igual a la renta OX') se pagará una factura impositiva igual a t por la renta recibida. t es así el tipo marginal del gravamen, esto es, la proporción de la renta que debe ir a impuestos por cada unidad adicional de ingresos obtenidos. A causa de la interpretación geométrica de la relación entre ingresos públicos y renta ingresada, el impuesto se define como impuesto lineal sobre la renta. Es importante destacar que, aunque el tipo marginal de gravamen de un impuesto lineal es constante, la estructura del impuesto es progresiva, como permite comprobar la parte inferior del gráfico, en la que se representan el tipo marginal del impuesto (que será constante) y el tipo medio de gravamen, que será creciente, por el juego de los elementos del impuesto: mínimo exento, más el gasto transferencia ($-\alpha$), más la magnitud del tipo marginal t .

económica del impuesto lineal. El cambio de mayor simplicidad y eficacia contra pérdidas posibles en equidad es el que debe decidir —en función de los juicios de valor de quien realiza la comparación— la elección o no de esta alternativa de gravamen del impuesto personal. Por otra parte, el atractivo de un tipo fijo bajo —uno de los mayores que ofrece el impuesto lineal— sólo se conseguiría con la base extensiva y la limitación de las deducciones con las que debería actuar el impuesto, condiciones muy difíciles de cumplir.

Si la opción del impuesto lineal sobre la renta no ha logrado una plena aceptación de los hacendistas, sí es evidente que sus argumentos han creado el consenso general hoy dominante sobre la necesidad de reducir los tramos y tipos de la tarifa del impuesto personal. La propuesta de dos tipos de gravamen, por la que se inclina la reforma estadounidense en curso, es una consecuencia de esta posición doctrinal.

En todo caso, las dos opciones reformadoras del impuesto personal no deben hacer olvidar las críticas dirigidas al impuesto desde el lado de la inflación y del deterioro del cumplimiento tributario, críticas a las que resulta necesario responder con las reformas que el cuadro n.º 4 recoge, y cuya importancia para ordenar la reforma del impuesto personal sobre la renta resulta difícil de exagerar.

En el caso de la imposición española, es evidente que serían estas dos últimas las reformas prioritarias. La enorme diferencia entre declaraciones presentadas y estimadas que han denunciado los trabajos de la Comisión sobre el fraude fiscal (ver

gráfico 4), muestra el más urgente quehacer de la reforma tributaria en nuestro país.

La segunda y apremiante reforma de nuestra imposición personal debería atender a sus graves deficiencias a consecuencia de la inflación. Todos los impuestos personales han padecido los efectos de la inflación y han tratado de defenderse de ellos mediante distintas reformas. El desplegable «El Impuesto Personal sobre la Renta y la Inflación» trata de recoger algunos aspectos del proceso inflacionista sobre la imposición personal.

Bajo el título de «La progresividad en frío del Impuesto sobre la Renta», se presenta el principal de los efectos que la inflación ocasiona en el impuesto personal sobre la renta. El efecto se manifiesta en un reforzamiento imprevisto de la progresividad del tributo, ya que, al disminuir el valor real de la renta monetaria y al establecerse el impuesto sobre los valores nominales, el gravamen se refuerza, sin que los ingresos del contribuyente aumenten. Las críticas recibidas por el impuesto sobre la renta a consecuencia de esta situación han obligado a darla una respuesta mediante distintas técnicas tributarias. Como prueban los análisis de la OCDE (que se muestran en esta primera parte del desplegable), la Hacienda española figura entre las más insensibles a los efectos de la inflación sobre el impuesto y como una de las más necesitadas de realizar reformas en este sentido. Para calibrar la entidad de los efectos causados por la inflación en las tarifas del Impuesto en España, se han calculado los tipos de gravamen de las tarifas que se corresponden con rentas en pesetas de capa-

GRAFICO 4 LA PLAGA DEL FRAUDE FISCAL EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA



- N.º de declarantes respecto de obligados a declarar.
- Rentas declaradas respecto a rentas totales.
- Rendimientos declarados de trabajo respecto totales.
- Otros rendimientos respecto total rendimientos (*).

(*) Rendimientos de capital mobiliario e inmobiliario, rendimientos de actividades profesionales y empresariales y rendimientos de carácter irregular. No se recogen, ni las rentas percibidas de sociedades en régimen de transparencia fiscal ni las ganancias de capital.

El impuesto personal sobre la renta padece en todos los países tres grandes males: la desviación entre renta fiscal (definida en la ley) y el concepto de renta extensiva (ideal tributario), los ocasionados por la inflación y los producidos por la alarmante generalización del mal cumplimiento de los contribuyentes

por las ausencias y deficiencias en las rentas declaradas (evasión y fraude del impuesto).

Este tercer mal del impuesto constituye el padecimiento endémico del tributo español. Frente a una configuración legal aceptable en términos com-

parados de su base fiscal, y la aplicación de una progresividad tributaria elevada de sus tarifas, que hacen del impuesto español un gravamen muy exigente para el contribuyente honrado, nos encontramos con que el impuesto sobre la renta *efectivamente aplicado* dista considerable y escandalosamente de su imagen legal.

La Comisión para el estudio del fraude fiscal en España ha intentado calcular las discrepancias existentes entre la realidad efectiva del impuesto y los que deberían ser sus contribuyentes y sus bases. Las conclusiones de los análisis de la Comisión del fraude realizados para el período 1979-83 son las que se recogen en este gráfico. El cumplimiento tributario ideal se situaría en el valor 100 (que se alcanzaría si presentasen todas las declaraciones de los contribuyentes potenciales y se declarasen todas las rentas por los contribuyentes). Pues bien: *todos los valores representados están muy por debajo de 100*. El grado de cumplimiento de la obligación de declarar ha pasado del 54,70 por 100 en 1979 al 62,41 por 100 en 1983. La corta serie disponible ofrece claras oscilaciones: pasa al 58,30 por 100 en 1980 y cae al 53,46 por 100, ascendiendo después al 55,70 por 100 en 1982, llegando al 62,41 por 100 en 1983, es decir, en ese ejercicio se presentaron 5,8 millones de declaraciones, frente a los 9,5 millones que deberían haberse presentado. El grado de cumplimiento tributario respecto de la declaración de rentas efectivas es aún más bajo que el de declarantes totales. Como puede comprobarse, el índice de cobertura no llega al 50 por 100 en ningún ejercicio: arrancando de un 42,20 por 100 en 1979, se llega al 48,92 en 1983. La esperanzadora subida en el año 1980 (más de cuatro puntos porcentuales) permanece estable en 1981 y 82 y mejora en 1983, pero dentro de unos valores muy bajos, pues en ese año las rentas *no* declaradas superaron claramente a las declaradas. Los rendimientos declarados son muy diversos, según la índole de rentas. En efecto, las rentas de trabajo (a consecuencia de la aplicación del sistema de recaudación: retención del impuesto) son las que presentan un mejor cumplimiento tributario, pues los rendimientos declarados superan la cobertura de los restantes rendimientos: 62,54 por 100 en 1983, porcentaje que además ha crecido a lo largo de los años observados (1979-83). Sin embargo, el índice de cobertura es bajo: pues no se declara un 37,46 por 100 de las rentas de trabajo ingresadas. Las cosas son

aún peores para los restantes rendimientos (esto es, los rendimientos del capital mobiliario e inmobiliario, rendimientos de actividades profesionales y empresariales y rendimientos de carácter irregular; se excluyen los rendimientos derivados del régimen de transparencia fiscal y los incrementos y disminuciones de patrimonio), que registran los índices más bajos de cumplimiento tributario (entre 22,60 por 100 en 1979 y 24,86 en 1983), índices que además empeoran en 1,5 puntos porcentuales en el último ejercicio observado (1983). Dicho en otros términos: en 1983 no se declararon el 75,14 por 100 de este grupo de rentas.

Pese a que todas esas cifras constituyan estimaciones que deban considerarse más bien magnitudes que cantidades precisas, es evidente que revelan la distancia que separa al impuesto *general* sobre la renta de las personas físicas del pretencioso calificativo de *general* que impropriamente se le adjudica. Estamos muy lejos en España de contar con un impuesto sobre la renta de *masas*. El tributo sobre la renta es aún minoritario, pues las rentas declaradas no cubren la mitad de las ingresadas. Además, el impuesto es desigual: los rendimientos del trabajo gravados (aún contando con las distancias que los separan de los rendimientos percibidos) ofrecen un porcentaje de cobertura que triplica al de los restantes rendimientos.

Las diferencias existentes entre declarantes efectivos y potenciales, y entre rentas declaradas y percibidas, denuncia la principal de las urgencias del impuesto personal sobre la renta en España: disponer de un programa completo público y aplicado con perseverancia que trate de remediar defecto tan capital. Un programa que debe comenzar por la continuación de los análisis del fraude en años siguientes al de 1983 y por la publicación, divulgación y discusión de sus resultados, y que debe continuar por la aplicación de todos los medios disponibles para reducir el fraude (mejora de censos e información, la utilización cruzada de las declaraciones del impuesto sobre la renta e impuesto sobre el patrimonio neto, el reforzamiento de los sistemas de retención, el perfeccionamiento de la gestión e inspección del impuesto y la revisión de las sanciones). Claro está que esta exigencia más rigurosa del tributo debería apoyarse en una aproximación mayor a la renta extensiva (podando gastos fiscales) y en una revisión a la baja de los tipos de gravamen (con un impuesto lineal, o bien con una tarifa con menos y menores tipos de gravamen).

cidad adquisitiva constante, comprobándose así la variación que en la progresividad se produce por la falta de corrección o ajuste de nuestra tarifa ante la importante elevación de precios registrada en la economía española. La pasividad de la política tributaria española frente a la inflación carece de todo fundamento. Es evidente que si, entre los datos de cada ejercicio económico el gobierno *programa* la inflación del año siguiente, lo menos que podría reconocer a los contribuyentes es que no viesen agravados sus impuestos por esa programación de la inflación que deben estimar como voluntaria e intencionada. No puede sorprender, en consecuencia, que en muchas ocasiones la ocultación o el fraude constituyan una respuesta a la ignorancia de un hecho tan elemental y conocido como éste. Sin ajustar el impuesto sobre la renta a la inflación es evidente que éste carecerá de una credencial elemental para reclamar su cumplimiento voluntario y pacífico por el contribuyente.

¿Qué soluciones se han arbitrado para tratar de ajustar o corregir los efectos de la inflación en el impuesto personal sobre la renta? Esta es la pregunta que trata de contestar la nota elaborada por el profesor Rodríguez Ondarza contenida en el desplegable «El impuesto personal sobre la renta y la inflación». Tomando como referencias los países de la OCDE, la nota expone los pros y los contras manejados por la política tributaria para ajustar o no el impuesto personal sobre la renta a la inflación. La debilidad de los argumentos contrarios a los ajustes y el carácter «fiscalista» de éstos, apoyado en un deseo de mayores ingresos, hacen que

esa argumentación no sea atendible por toda Hacienda que desee asegurarse la colaboración de sus contribuyentes.

Decidida la práctica de los ajustes, los dos tratamientos posibles de la inflación en el impuesto personal sobre la renta serían la indiciación automática y la discrecional, cuyas bases argumentales resume con claridad la nota del profesor Rodríguez Ondarza. Cualquiera que sea la alternativa por la que nuestro sistema tributario opte, es evidente que el ajuste del impuesto personal sobre la renta a la inflación constituye una reforma fundamental, si quiere asentarse un cumplimiento general de las obligaciones del contribuyente español.

La tercera deficiencia que se advierte en el impuesto personal sobre la renta en España es la de su ambiciosa e irracional tarifa. Reformarla sería una exigencia derivada de los enfoques actuales de la imposición y de los efectos que se siguen de tipos marginales elevados. La opción de una tarifa de pocos tipos de gravamen (tres tipos, por ejemplo) o la del impuesto lineal debería animar un debate de gran importancia para el futuro de la imposición personal española.

Cada país vive las críticas dirigidas a la imposición personal sobre la renta desde su peculiar situación histórica, y es evidente que a esa situación habrá que atender si deseamos realizar reformas tributarias que respondan a los verdaderos problemas en cada sociedad. Atendiendo a esa situación, es evidente que la escandalosa defraudación del impuesto y las limitaciones de nuestra Administración tributaria conceden una oportunidad singular a una línea reformadora consis-

tente en dedicar la máxima prioridad a la generalización del cumplimiento tributario, que podría verse favorecida por la aplicación de un impuesto lineal, incorporando además un tratamiento más adecuado que el realizado hasta hoy de las consecuencias de la inflación sobre el impuesto. Sobre estas bases, el impuesto ganaría una mayor justicia desde la que extender y generalizar su aplicación a los contribuyentes en mucha mayor medida que hasta hoy se ha hecho.

El impuesto sobre el beneficio de sociedades: principales opciones reformadoras de los años 80

La característica dominante del impuesto sobre el beneficio de sociedades en la realidad fiscal de nuestro tiempo es la de su limitada aportación recaudatoria respecto del impuesto sobre la renta personal (el impuesto aportó el 7,41 por 100 de los ingresos totales en los países de la OCDE en 1983, lo que significó el 2,68 por 100 del PIB, cifras muy inferiores a las mayores aportaciones recaudatorias del impuesto personal sobre la renta, que contribuyó con el 32,32 por 100 a los ingresos totales de los países de la OCDE en el mismo año, lo que significó el 11,82 por 100 del PIB) y la de su paulatina caída en la contribución al presupuesto de ingresos de los últimos años (el impuesto ha perdido 1,6 puntos en su aportación recaudatoria desde 1970 y prácticamente su participación en el PIB se ha estancado en torno al 2,6 por 100).

Parecería, en consecuencia,

presumible que este limitado y decreciente papel recaudatorio desempeñado por las cifras del impuesto se correspondiera con un menor interés de la Hacienda y de los hacendistas hacia esta figura tributaria y sus posibles reformas. Y sin embargo nada de esto sucede. Más bien ocurre lo contrario. La discusión de las funciones del impuesto sobre el beneficio de sociedades en un sistema tributario moderno sigue ocupando un lugar prioritario en los escritos, proyectos y discusiones fiscales de nuestro tiempo. ¿Por qué? La respuesta encuentra dos motivos. El primero, porque, aunque esa aportación del gravamen haya disminuido, sigue siendo importante. Y el segundo y definitivo por la importancia del sujeto pasivo del impuesto en los países de economía mixta. Las sociedades son, en efecto, como ha afirmado E. Mason (1958), «instituciones centrales en la vida económica occidental». Por lo mismo, su tributación inadecuada puede ocasionar importantes distorsiones económicas, elevando los costes eficacia de la imposición muy por encima de sus costes fiscales (aportaciones recaudatorias). Acertar en la configuración del impuesto de sociedades equivale, pues —según advierte S. Cnossen (1984)—, a lograr un acierto con un gran impacto sobre la vida económica de un país.

Si esto se admite, la pregunta clave que debe contestarse es, ¿cuáles son los problemas fundamentales que plantea la ordenación del impuesto de sociedades y qué alternativas existen para configurarlo? Si se atiende a la realidad fiscal y a los escritos de los hacendistas, puede afirmarse que esos

problemas son fundamentalmente tres:

1.º Cómo deberían tributar las sociedades y qué relación tiene el impuesto con el que grava la renta de las personas físicas.

2.º La estimación adecuada de la base del impuesto de sociedades.

3.º Su utilización por la política económica para conceder diversos incentivos fiscales con los que favorecer el crecimiento de la inversión privada.

Esos tres problemas, aunque independientes, guardan intensa relación entre sí, y sus soluciones deben integrarse conjuntamente en una opción reformadora capaz de mejorar la crítica situación por la que el impuesto atraviesa en la actualidad en la mayoría de los países.

Las alternativas para configurar el impuesto sobre el beneficio de las sociedades dependen vitalmente de su relación con el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y pueden clasificarse en los términos que recoge el cuadro n.º 6. Su lectura nos muestra que el gravamen societario puede optar por tres posibles configuraciones:

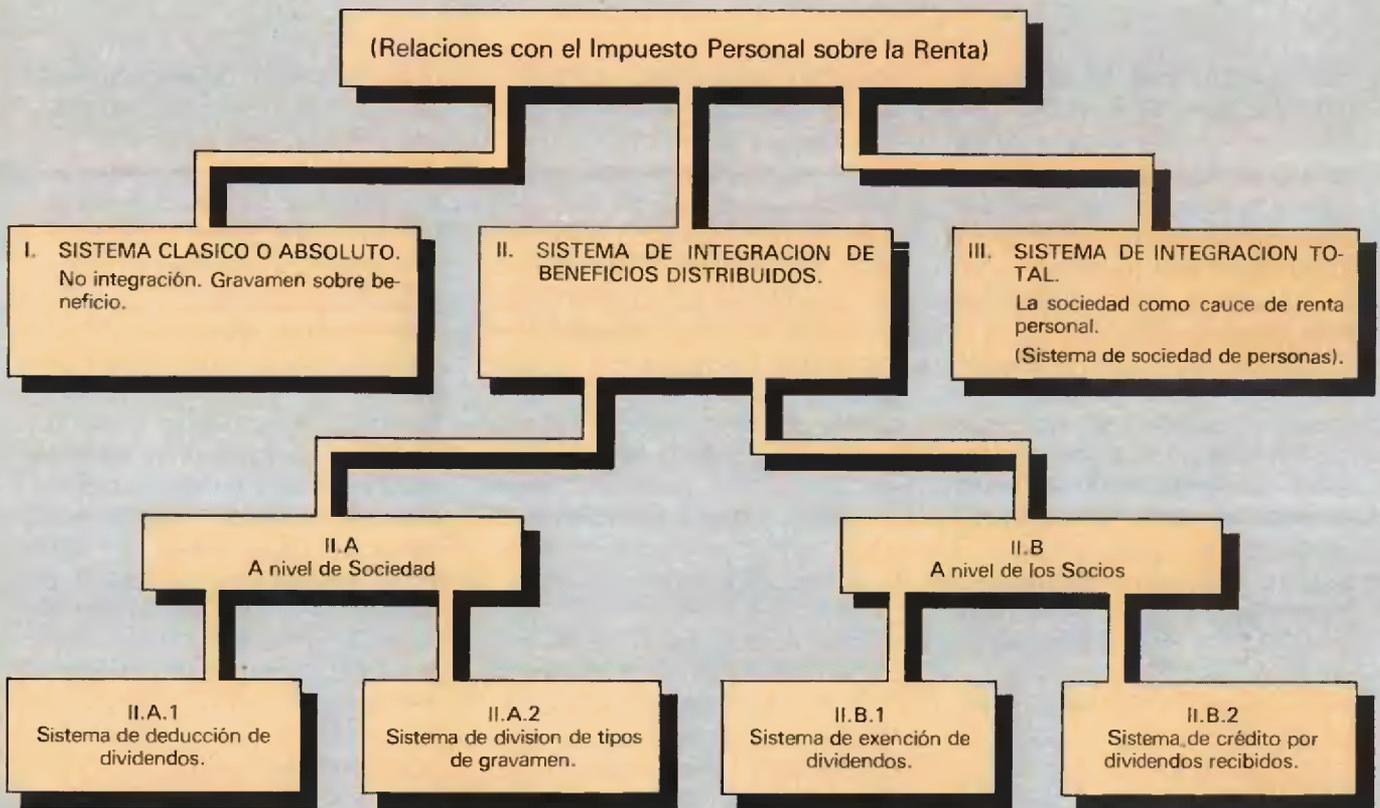
I. *Sistema clásico o absoluto.* El impuesto sobre la renta de la sociedad se concibe con completa independencia de la renta de los socios, y recae sobre los beneficios. Alternativa que se ha defendido por los hacendistas, que la propugnan con distintos argumentos: a) Separación de la sociedad y los socios, ratificada por los hechos. La propiedad de la sociedad y su control son dos cosas distintas, y las personalidades de socios y sociedad dos personalidades independientes. La socie-

dad no es un simple cauce o conducto por el que la renta se transmite al socio. Esta personalidad independiente de la sociedad abona la visión de un paralelo tratamiento fiscal independiente por el impuesto. b) La renta nacional se genera hoy mayoritariamente en el seno de las sociedades, y en ellas queda una buena parte de la renta producida, que no se gravaría de no existir una tributación sobre la misma. Un impuesto *solo* sobre la renta personal olvidaría la renta de las sociedades y el propio control y conocimiento de la renta personal que de las sociedades proviene. c) Las sociedades gozan de privilegios importantes concedidos por el Estado (personalidad, limitación de la responsabilidad, libertad de actuación económica en los mercados) y ocasionan al Estado costes elevados (mantenimiento de las garantías para el cumplimiento de los contratos y la seguridad jurídica, costes externos). Privilegios y costes que parecen demandar el pago de impuestos en justa correspondencia. d) Sin el impuesto de sociedades se perdería un elemento importante para regular la vida económica (control de posibles monopolios, control de la dimensión de las empresas, gravamen de beneficios extraordinarios, estímulos del ahorro de las empresas, montaje de incentivos).

La validez de esta argumentación, que fundamenta la tributación clásica e independiente de las sociedades, se niega por los otros enfoques del impuesto. Las alegaciones de esos otros enfoques del impuesto se orientan en una doble dirección: a) Argumentos de equidad. Una imposición equitativa debe descansar sobre la capacidad de

pago que no poseen más que las personas físicas. Quien soporta la carga del impuesto finalmente son las personas físicas, sobre cuya renta debe recaer el gravamen, con independencia del lugar en el que esa renta se genera. Las sociedades carecen de capacidad de pago y, por tanto, no deben gravarse por la renta que obtienen, y que pertenece, en definitiva, a los socios. b) Argumentos de eficacia. Si el impuesto recae primero sobre la renta de la sociedad y después sobre los dividendos que forman parte de la renta individual, se originan un conjunto de efectos negativos: 1.º) Se condiciona la política de dividendos de las sociedades y se lleva a cabo una doble imposición sobre los dividendos (primero como parte del beneficio de la sociedad, después como parte de la renta del socio). El impuesto concede un incentivo para retener y no distribuir los beneficios de la sociedad. La autofinanciación empresarial tenderá a verse favorecida por la existencia del impuesto. Las consecuencias de esta discriminación tributaria han sido valoradas negativamente por muchos economistas y hacendistas, que ven peligros claros en favorecer en exceso la autofinanciación empresarial. Se afirma que el reforzamiento de la autofinanciación agudiza la independencia de las sociedades establecidas del mercado de capitales, lo cual puede llevarlas a realizar inversiones que carecen de la aprobación de los ahorradores. Por otra parte, esa política de autofinanciación favorece a las sociedades existentes, con riesgo de consolidar posiciones oligopolísticas, mientras que dificulta la entrada de nuevas empresas. 2.º) El impuesto de sociedades discrimina entre las for-

CUADRO N.º 6
ALTERNATIVAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE SOCIEDADES



La configuración del Impuesto sobre Beneficio de Sociedades puede responder a tres configuraciones independientes. Dos de ellas (I y III) opuestas y fruto de consideraciones radicalmente distintas del papel económico y fiscal de la sociedad y sus beneficios:

I. Sistema clásico (así llamado por Van der Tempel) o sistema absoluto, que por distintos argumentos atribuye a la sociedad una capacidad tributaria independiente de los socios y gira el impuesto sobre el total de sus beneficios. Impuesto sobre la Renta e Impuesto sobre los Beneficios serían así tributos autónomos en sus sujetos pasivos (sociedad y socios), en sus bases y en sus tipos de gravamen.

III. Sistema de integración total, denominado también de sociedad de personas, que niega autonomía al Impuesto de Sociedades porque considera a la sociedad como cauce de renta que afluye a los socios, únicos que tienen capacidad de pago. La renta debe gravarse como un *todo* al contribuyente individual, al que afluye con independencia de su origen. El sistema I no sólo no es equitativo (por atribuir capacidad de pago a quien no la tiene: la sociedad), es también ineficaz. Los costes de eficiencia de un Impuesto de Sociedades, por las razones que se exponen en el texto del artículo, son elevados y su eliminación exige integrar plenamente los dos impuestos: sociedades y renta de personas físicas. La configuración integrada del impuesto es exigente: hay que imputar *todos* los beneficios de la sociedad (distribuidos o no) a los socios. El Impuesto sobre

las Sociedades no desaparece, sin embargo, en esta configuración. Por el contrario, hay que conocer la renta (beneficios) de la sociedad, que recauda a cuenta de los socios el impuesto y comunica a éstos sus rentas (dividendos + beneficios retenidos) y los impuestos sobre ellos pagados. Los socios integran estas rentas con el total de las percibidas y establecen su obligación por el impuesto personal, descontando de sus obligaciones tributarias el pago a cuenta realizado por la sociedad. El cierre de las obligaciones fiscales por cada contribuyente supone así la desaparición de los ingresos para el Fisco del Impuesto de Sociedades, pues éstos se imputarán y deducirán al liquidar el impuesto personal por cada contribuyente.

II. Sistema de integración de beneficios distribuidos. La integración del Impuesto de Sociedades con el de la Renta de las Personas Físicas puede limitarse *sólo* a los beneficios distribuidos. Este sistema admite la llamada «doble imposición» de dividendos (gravados primero como *parte* del beneficio y de la renta personal del socio). Para evitar esa doble imposición de dividendos, puede acudir a distintas alternativas:

II.A. *A nivel de la sociedad*, alternativa que a su vez admite dos posibles opciones:

II.A.1. Sistema de deducción de beneficios distribuidos (dividendos). La sociedad calcula su renta total y resta de ella los beneficios distribuidos a los accionistas, obtiene así la renta, o beneficios *no distribuidos*, sobre la que se gira el Impuesto de Sociedades. Este tributo se convierte así en un impuesto sobre

los beneficios *no* distribuidos, con lo que se evita la «doble imposición» de dividendos.

II.A.2. Sistema de división de tipos de gravamen, según el cual se aplica un tipo impositivo *menor* sobre los beneficios distribuidos (para aliviar así el doble gravamen de los dividendos), mientras grava con un tipo mayor los beneficios no distribuidos.

II.B. *A nivel de los socios*, alternativa que a su vez cuenta con otras dos opciones:

II.B.1. Sistema de exención de dividendos, en el que la doble imposición sobre éstos se elimina excluyéndolos de la imposición sobre su renta personal.

II.B.2. Sistema de crédito por dividendos recibidos. La sociedad paga el impuesto sobre el *total* de beneficios. Distribuye los dividendos y comunica al accionista su dividendo y la parte de impuesto pagado por la sociedad sobre el mismo. El accionista declara en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas el total (dividendo + parte alicuota del Impuesto de Sociedades pagada por la sociedad). Se obtiene así su renta personal. Se gira el tipo de gravamen y se deduce (total o parcialmente) de la cuota el impuesto pagado por la sociedad. El sistema por crédito fiscal sobre los dividendos recibidos elimina así la llamada *doble* imposición sobre los dividendos (total o parcialmente, según el descuento admitido).

Los sistemas II.A.1, II.A.2 y II.B.2 pueden conseguir el mismo grado de integración, suponiendo que el método de integración elegido no afecta al reparto de dividendos por la sociedad.

mas de financiación por motivos fiscales. Endeudarse para financiar los proyectos empresariales es mejor que aumentar el capital propio, ya que fiscalmente se admite la deducción de los intereses como parte del coste para calcular los beneficios, mientras que no se admite la de los dividendos. Este tratamiento fiscal favorece el aumento de la relación recursos ajenos/recursos propios, con riesgo de llevar a las empresas a un endeudamiento excesivo. Situación que puede ser muy peligrosa en tiempos de crisis y/o de aumentos generalizados en los tipos de interés. 3.º) El impuesto sobre sociedades discrimina entre el sector societario/no societario, gravando más al sector societario y produciendo un trasvase de capital al sector no societario por razones fiscales, originándose una asignación de recursos que el mercado no realizaría y que, finalmente, provocaría —como ha afirmado Harberger (1974)— una disminución de los rendimientos tanto del sector societario como del no societario, pero con una asignación de recursos diversa a la que existiría si la fiscalidad de las sociedades no hubiera distorsionado los rendimientos relativos de los dos sectores. Esos tres efectos producen un *exceso de gravamen* de la concepción clásica o separada del impuesto de sociedades.

La aceptación de estos argumentos de equidad y eficacia lleva a la opción por los modelos de integración del impuesto sobre la renta y el de sociedades.

III. El polo opuesto a la opción del sistema clásico es el llamado *método de integración total o sociedad de personas*. El impuesto se establece sobre la

sociedad, que actúa como medio de retención, la cual comunica a sus socios el total de beneficios que les corresponden (obtenidos y distribuidos) y los impuestos que la sociedad ha pagado por ellos. La declaración del contribuyente en el impuesto sobre la renta incluiría esas cantidades y reduciría en su cuota el impuesto pagado inicialmente por la sociedad, pero debido y liquidado finalmente por el socio en el impuesto sobre la renta, cuyas liquidaciones finales integrarían así plenamente al impuesto de sociedades.

Esta opción fiscal se ha objetado por distintos motivos: 1.º) Por la gran diversidad de títulos que las sociedades pueden tener y la no fácil imputación a los socios de los beneficios de cada uno de esos títulos. 2.º) Por su coste y falta de equidad en el tratamiento de los pequeños accionistas (que, sin influencia en la política de distribución de beneficios, tendrían que pagar el impuesto por los que la sociedad retiene, lo que les podría plantear tanto dificultades económicas como un trato no equitativo). 3.º) Se crearían situaciones en las que el pago de los impuestos por los accionistas no sería posible sin liquidar parte de los títulos, debido a la excesiva retención de dividendos. 4.º) Plantearía retardos en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, ya que la liquidación completa del impuesto sólo se cerraría con la declaración y pago por los accionistas de su gravamen personal sobre la renta, lo que demoraría la definitiva posición frente al Tesoro de los distintos contribuyentes. 5.º) ¿Cómo retener las ventajas concedidas, por los distintos incentivos a la inversión, a las sociedades con este nuevo siste-

ma? Sería una cuestión adicional, ya que no es fácil articular, por ejemplo, una política de créditos fiscales a la inversión admitiendo la integración total. 6.º) Las exenciones totales concedidas a las sociedades, ¿cómo deberían tratarse en el nuevo sistema de integración? 7.º) El gravamen de la renta, desde una perspectiva internacional, también estaría sometido a problemas. Los accionistas de sociedades residentes en otros países, ¿en cuál deberían tributar para cerrar sus obligaciones de pago? 8.º) La integración afectaría vitalmente a la recaudación del tributo de sociedades, que desaparecería como tributo *independiente* y, por tanto, la Hacienda debería buscar otras fuentes alternativas de ingresos.

La falta de respuestas satisfactorias a las objeciones anteriores es la que ha dado su fundamento a la opción fiscal.

II. *Sistema de integración parcial de los beneficios distribuidos*. Una opción que, a su vez, puede resolverse bien a nivel de la sociedad o del socio, y cuyas principales diferencias se exponen en el comentario al cuadro n.º 6. Como se indica en el comentario a dicho cuadro, si la distribución de dividendos no se alterase por la elección del sistema de integración, puede lograrse idéntico grado de alivio fiscal en los dividendos con los métodos II A.1 (sistema de deducción de dividendos), II A.2 (sistema de división de tipos de gravamen) y II B.2 (sistema de crédito por dividendos recibidos). El sistema de exención de dividendos (II B.1) es inferior a los tres anteriores por su mayor regresividad.

Aunque fiscalmente pueden ser equivalentes, los métodos II A.1, II A.2 y II B.2 se diferen-

cian por sus efectos económicos directos sobre la sociedad y los accionistas. Si un objetivo adicional, perseguido al evitar el doble gravamen de los beneficios distribuidos, fuera el de fomentar o animar el mercado de capitales, atrayendo el ahorro privado, la integración preferible debería practicarse al nivel de los accionistas (II B.2). Si, por el contrario, el objetivo perseguido fuera el de mejorar la posición de liquidez de las sociedades, como un incentivo indirecto a sus inversiones, la deducción de dividendos en el nivel de la sociedad (II A.1) o la división de tipos de gravamen (II A.2) sería la opción preferible.

Por otra parte, no deben olvidarse las ventajas recaudatorias y fiscales del sistema de crédito por dividendos percibidos (II B.2). Recaudatorias, porque no hace automáticamente extensivo el crédito concedido a los socios extranjeros, y fiscales, porque al hacer operativo el crédito por dividendos, alienta el cumplimiento tributario en el impuesto personal sobre la renta.

Un problema que ha suscitado amplia discusión es el de en qué medida la incidencia del impuesto sobre beneficios de sociedades afecta a la consideración del gravamen y al proceso de integración. La discusión del papel del impuesto de sociedades ha discurrido bajo la hipótesis de su no traslación, esto es: el pago real del tributo lo soportan los socios. ¿Qué sucede si el impuesto se traslada hacia adelante, a los consumidores, o hacia atrás, a los trabajadores? En primer lugar, deben afirmarse las dudas que envuelven al proceso de traslación, que el análisis económico ha favorecido, pues la tesis de la no traslación, generalmente sostenida por los econo-

mistas, se basa en la hipótesis de mercados competitivos, en los que las empresas tratan de maximizar los beneficios, pero esa tesis de la no traslación no se sostiene si las empresas actúan bajo otras hipótesis: si los mercados son monopolísticos, si las empresas maximizan las ventas en lugar de los beneficios o si las empresas aplican otros criterios para fijar los precios. Tampoco es defendible la tesis de la no traslación si los mercados de trabajo con los que las empresas se relacionan son imperfectos, pues los mayores impuestos de sociedades pueden limitar las demandas de trabajo y reflejarse en salarios menores negociados en convenios, trasladando así hacia atrás el gravamen.

Acudir a la simple evidencia histórica para dilucidar el problema de la traslación arroja poca luz, por la mezcla de múltiples factores que coinciden con las alteraciones del impuesto y que impiden concluir sobre sus efectos. La aplicación de modelos econométricos tampoco ha sido capaz de ofrecer respuestas no contradictorias y robustas sobre la no traslación.

Por tanto, lo que cabe hacer en estas circunstancias es considerar las posibles alternativas de la traslación o no del impuesto de sociedades y preguntarse por la calificación del impuesto ante ellas y para la conveniencia del proceso de integración.

Si el impuesto de sociedades se trasladase, dejaría de ser un impuesto sobre la renta para convertirse en un tributo sobre las ventas o sobre los salarios, inferior a aquéllos y arbitrario (porque los tipos implícitos de la imposición sobre las ventas —en el caso de traslación hacia ade-

lante— o la imposición sobre las nóminas —en caso de la traslación hacia atrás— variarían caprichosamente con los *ratios* respectivos beneficios-ventas y beneficios-masa salarial de cada sociedad gravada). Un impuesto de esta naturaleza carece de defensa y lugar en un sistema tributario racional.

Por otra parte, si el impuesto de sociedades se trasladase, ¿tendrían sentido las propuestas de integración? Mieszkowski (1975) y McLure (1975) sostienen que, en términos de eficacia, «la integración tiene en este impuesto un fundamento más vigoroso que el de la no traslación». La razón reside en los efectos regresivos y en los negativos que, en cualquier caso, tendría sobre la asignación de recursos el impuesto caprichoso sobre ventas o nóminas en que se convertiría el trasladado tributo de sociedades. La integración plena permitiría, en este caso, eliminar esos efectos sobre la regresividad y la asignación de recursos.

Cualquiera que sea la fórmula que se siga para integrar los beneficios distribuidos en el impuesto personal, ese cambio —como cualquier otra alteración fiscal— no se realiza *desde la nada*. Parte de un sistema tributario en el que normalmente existe un impuesto independiente de sociedades, y en el que, por lo tanto, la integración, como nueva forma de configuración del gravamen, altera la distribución de la carga existente y, produce un conjunto de efectos sobre la recaudación tributaria que deben contabilizarse. Se ocasionan, en suma, unos costes de transición que no pueden ignorarse en ningún caso. El supuesto más corriente de reforma es el de partir de un sistema clásico (imposición independiente de so-

ciedades) y pasar a un crédito por dividendos recibidos a los accionistas. En tal caso, la ganancia inesperada de los actuales tenedores de títulos resultará clara, ya que habrán adquirido éstos, capitalizando el viejo impuesto para calcular rendimientos netos de su inversión. Esta situación es la que tradicionalmente ha paralizado los procesos de reforma del impuesto de sociedades: si éste está capitalizado ya, si la alteración introduce ganancias inesperadas que distorsionan las ventajas relativas de las diferentes inversiones, ¿por qué modificar la situación creada? Un viejo impuesto es siempre un buen impuesto. Frente a esta situación inmovilista, son muchos los hacendistas que afirman que las distorsiones realizadas por el tributo existente son claras y que su modificación está justificada, y quizás la línea de reforma consistente en gravar las posibles ganancias de capital, conseguida por los actuales accionistas cuando la reforma de la integración del impuesto de sociedades se realice, sería el remedio adecuado. Tampoco faltan quienes defienden que ese incentivo, que supone y concede la integración, se limite a las nuevas emisiones de títulos, con lo que se reforzarían los efectos económicos conseguidos con la pérdida de ingresos del Tesoro, al favorecerse la obtención de nuevo capital por las sociedades.

La integración de los dividendos en el impuesto personal y el favorable tratamiento fiscal que ello supone tienen implicaciones desde el punto de vista internacional que deben considerarse. Es evidente que el sistema clásico de gravamen de beneficios, en conjunción con la regla de no discriminación y reciprocidad de los tipos de reten-

ción impositiva aplicados sobre los beneficios remitidos al extranjero, discrimina menos contra las corrientes internacionales de capital que los sistemas de integración. La deducción de dividendos o la dualidad de tipos de gravamen favorecería injustificadamente a los inversores extranjeros, mientras que el crédito por dividendos recibidos podría discriminar contra ellos, ya que la única manera de computarlos fiscalmente sería pagar el impuesto sobre la renta personal, lo que sólo podría hacer la inversión extranjera si el crédito por dividendos le fuese imputable en su impuesto personal en el país en que deba pagarlo: normalmente el de su nacionalidad. Este tratamiento consecuente al crédito por dividendos recibidos ha llevado a la realización de acuerdos de doble imposición internacional para hacerlo efectivo.

La discusión de integrar o no los impuestos sobre beneficios y el personal sobre la renta ha perdido gran vigor en los últimos años, a consecuencia de la evolución desgraciada de ambos impuestos en la realidad fiscal. Por una parte, el impuesto personal sobre la renta ha ido concediendo excepciones numerosas respecto del concepto de renta extensiva de Schanz-Haig-Simons, evolucionando hacia una renta gravada que se ha ido aproximando cada vez más al consumo (o que, al menos, ha excluido numerosas partidas integrantes del ahorro). Por otra parte, el impuesto de sociedades se ha poblado de incentivos fiscales, que han tratado por todos los procedimientos de elevar la inversión privada. De esta forma, el impuesto de sociedades se ha convertido en muchos países — como afirma McLure — en «un tri-

buto ilusorio», dada la multiplicación de deducciones y desgravaciones concedidas. ¿Tiene sentido en estas circunstancias tratar de integrar un impuesto que no grava ya la renta con un tributo que no discrimina en contra del capital invertido en la sociedad? La respuesta es, evidentemente, no. Pero esta contestación apunta hacia los males graves que el impuesto de sociedades y el propio impuesto sobre la renta padecen. En efecto, la integración de ambos tributos partía de la necesidad de corregir los efectos negativos de un impuesto de sociedades sobre el gravamen de la renta extensiva. La integración de ambos impuestos fundamentaba su lógica en una adecuada estimación de sus bases, que se han visto sometidas en los últimos años a muchos problemas.

Los que ha padecido el impuesto de sociedades han merecido una atención creciente de los hacendistas y una solución no siempre satisfactoria en los años de intensa inflación y acusado cambio tecnológico que se han vivido tras la crisis económica. Entre esos problemas figuran: el tratamiento correcto de las amortizaciones, que debe corresponderse con el concepto de renta económica (una correspondencia bien difícil de calcular con las aceleradas tasas de obsolescencia que hoy caracterizan la vida de muchos activos y, sobre todo, con la creciente discrepancia entre sus valores nominales y reales); la contabilización adecuada de las existencias (afectada agudamente por el proceso inflacionista); la definición correcta de la cuenta de gastos (que ha registrado crecientes partidas en las prestaciones en especie a empleados y directivos, que son renta para

éstos y que no se computan como partida de la renta fiscal); las ganancias de capital (sometidas a regímenes tributarios preferenciales en muchos países sin causas que lo justifiquen). Esos problemas no se han resuelto satisfactoriamente por los sistemas fiscales, y, al coincidir con tipos de gravamen elevados, con la discriminación en el tratamiento tributario a la renta de dividendos y con la crisis económica, han ocasionado una crisis de la inversión privada, a la que se ha tratado de hallar expeditivos remedios fiscales por la vía arbitraria de la multiplicación de incentivos y alicientes tributarios.

El impuesto de sociedades se ha utilizado, en efecto, profusamente en los últimos años para localizar en él la política de incentivos a la inversión privada, lo que ha disminuido sus recaudaciones, no ganando siempre los fines de eficiente desarrollo económico que se pretendían y deformando el impuesto sobre la renta, pues la concesión de incentivos fiscales ampliamente discriminatorios por empresas y sectores ha intensificado el papel de las sociedades como refugio fiscal frente al impuesto sobre la renta.

La característica más destacada a la que responde la política de incentivos se la da la multiplicidad, tanto en su montaje institucional como en la vía por la que trata de afectar a las inversiones. La rebaja de tipos impositivos, el tratamiento favorable de las ganancias de capital, las amortizaciones aceleradas y el crédito fiscal a la inversión constituyen los principales instrumentos utilizados por la Hacienda de distintos países para favorecer el aumento de las inversiones privadas. Esta mul-

LOS INCENTIVOS A LA INVERSIÓN Y AL EMPLEO EN ESPAÑA A TRAVÉS DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES

La proliferación de incentivos fiscales a la inversión constituye una tendencia dominante de la política tributaria actual que ha levantado una crítica generalizada de los economistas y hacendistas basada en dos hechos: su coste en términos recaudatorios y sus efectos en términos de los fines pretendidos por los incentivos.

El análisis de la situación española a este respecto se ha realizado por el profesor José Antonio Trujillo, dentro del programa de investigaciones de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Partiendo de los datos ofrecidos por la Central de Balances del Banco de España, se ha estimado el valor descontado de las desgravaciones en la cuota del impuesto de sociedades por la realización de inversiones y creación de empleo. Si se extrapolan las estimaciones al total de empresas, se obtiene un total de desgravaciones en 1983 de unos 380.000 millones de pesetas, frente a un total de 165.900 millones de pesetas presupuestados en el presupuesto de gastos fiscales. Aunque estas cifras no sean directamente comparables, ya que la primera incluye el valor presente de desgravaciones originadas en el pe-

riodo, pero que serán hechas efectivas en ejercicios siguientes, sin embargo apuntan a una infravaloración de los gastos fiscales por el impuesto de sociedades. Para adquirir una idea de la significación de estas cifras sobre el papel recaudatorio del impuesto de sociedades, baste afirmar que la recaudación del impuesto en ese ejercicio (1983) ascendía a 288.000 millones de pesetas. Hablar de la erosión del impuesto de sociedades por los incentivos no es una exageración, sino un pálido reflejo de lo que realmente sucede.

Por otra parte, estos beneficios fiscales favorecen—según las conclusiones alcanzadas en el estudio del profesor Trujillo— a sectores poco generadores de empleo y muy intensivos de capital (sector energético y algunos sectores de servicios). De esta forma, se comprueba que los incentivos no han servido a la que se proclamaba su finalidad última: crear puestos de trabajo. La revisión de esa política de incentivos sería una conclusión obligada de su elevadísimo coste recaudatorio y del muy escaso beneficio logrado en su finalidad de crear empleos.

tiplicación de los instrumentos al servicio de una política de incentivos ha planteado, de una parte, el problema del vaciamiento progresivo del impuesto, como expresa claramente la decadencia de sus aportaciones recaudatorias en los distintos países, y de otra, la justicia y eficiencia de esos incentivos, así como su efecto final sobre el gravamen de la renta excesiva. Una opinión mayoritaria se ha ido formando entre economistas y hacendistas sobre la actitud frente a esta proliferación de los incentivos. Esa opinión mayoritaria está integrada por tres coincidencias básicas:

1.^a La necesidad de un conocimiento preciso de la prolífica política de incentivos, porque éstos son tan numerosos que los desconocemos. No saber lo que hacemos ha llegado a ser la característica dominante de los incentivos fiscales. La elaboración de un *presupuesto de gastos fiscales* constituye una vía útil para el conocimiento del amplio catálogo de incentivos tributarios hoy en vigor en la mayor parte de las Haciendas. Su discusión anual añadiría a la ventaja de la información—que su confección consigue— la de posibilitar las revisiones de los gastos fiscales vigentes por el

LA NEUTRALIDAD FISCAL Y EL JUEGO DE LOS INCENTIVOS EN LOS IMPUESTOS DE SOCIEDADES Y SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

El debate sobre la reforma del impuesto de sociedades en los últimos años ha partido de la cada vez más extendida percepción de que el efecto acumulado de los cambios de política tributaria, realizados a través de este impuesto y el personal sobre la renta, ha producido grandes distorsiones en la estructura de ahorro e inversión.

¿Hasta qué punto esas distorsiones han ocurrido en España? Dos investigaciones realizadas por los profesores Cuervo-Arango y Trujillo en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada han intentado dar respuesta cifrada a esa pregunta. Las dos investigaciones tratan de evaluar los tipos impositivos efectivos para la inversión industrial en España.

El tipo impositivo efectivo es el que grava los rendimientos de capital teniendo en cuenta la estructura fiscal de los impuestos sobre la renta y sobre sociedades. Un proyecto se define como la inversión en un determinado activo, realizado en un sector concreto y financiado de una forma específica. Los distintos tipos de proyectos se definen combinando distintos activos, en distintos sectores, financiados de forma diferente.

Los tipos impositivos calculados son tipos marginales. Es decir, indican cómo aumenta el total de impuestos pagados si se realiza un determinado proyecto de inversión adicional. Este carácter marginal hace que el impuesto pueda ser negativo, es decir, una subvención, pues si bien ni el tipo del impuesto de sociedades ni el de la renta de las personas físicas pueden ser negativos, el último proyecto realizado (el marginal) puede estar ahorrando impuestos de los anteriores proyectos y, por tanto, su tipo impositivo marginal puede ser negativo, pues reduce el impuesto global pagado. Este sería el caso, por ejemplo, de un proyecto de inversión que se amortiza completamente en el período y que, simultáneamente, disfruta de desgravación por inversión. Además, debe tenerse en cuenta que, dependiendo de la forma de financiación que elija la empresa, el ahorrador puede tener derecho a desgravar en la cuota del impuesto personal sobre la renta, lo que se acumula a la posible subvención obtenida por los rendimientos del proyecto a nivel de empresa.

Del análisis realizado en el caso español resulta que la combinación del impuesto de sociedades y el impuesto personal sobre la renta genera una estructura impositiva que grava de forma muy desigual los rendimientos de capital correspondientes a diferentes proyectos de inversión; de esta forma, el sistema impositivo se configura como una fuente generadora de distorsiones im-

portantes para la asignación de los recursos de inversión, es decir, la imposición no es neutral.

En general, el activo cuyo tratamiento fiscal es más desfavorable son las existencias, seguido de la maquinaria y el equipo. El uso intensivo de estos activos explica que el sector manufacturero sea el que soporta un tipo impositivo marginal más gravoso. En lo que respecta a formas de financiación, la más favorable para los ingresos de capital es la deuda desgravable y la más castigada fiscalmente las acciones sin cotización calificada en Bolsa.

Por otra parte, los análisis realizados muestran que el efecto de la inflación es incrementar los tipos impositivos efectivos de todos los proyectos de inversión, excepto los que se financian con deuda. El tipo efectivo medio total aumenta linealmente con la inflación, a razón de un punto porcentual por cada uno de aumento del nivel de precios. Sin embargo, la dispersión de los tipos aumenta fuertemente con la inflación, lo que refuerza el carácter distorsionador (no neutral) de la estructura fiscal.

El establecimiento de la posibilidad de depreciación inmediata del activo fijo nuevo (concedida por el Decreto-Ley 2/1985) ha provocado un descenso generalizado de los tipos impositivos efectivos. El mayor rendimiento después de impuestos de las inversiones empresariales, combinado con las desgravaciones del impuesto sobre la renta y los beneficios, conducen a una situación en la que las subvenciones pueden generalizarse, pues los tipos marginales pueden llegar a ser negativos.

Dadas esas situaciones, la supresión del impuesto de sociedades y de las desgravaciones anejas conduciría en España a una intensa reestructuración de la presión fiscal sobre los rendimientos de capital correspondientes a diferentes proyectos de inversión, que dejaría, sin embargo, prácticamente inalterado el tipo marginal medio total.

Si bien es claro que para cada empresa en su conjunto (no en el margen) el gravamen se reduce a cero cuando se suprime el impuesto de sociedades, la combinación de las deducciones por inversión en este impuesto con las desgravaciones en el impuesto personal conducen a que la presión fiscal marginal sobre los ingresos de capital sea menor cuando se mantiene el impuesto y, al tiempo, se concede libertad a las empresas para decidir sus amortizaciones que cuando se suprime el impuesto. Si la realización de un proyecto de inversión está ahorrando impuestos, la supresión del impuesto aumenta el tipo soportado por el proyecto (pues era negativo y pasará a ser cero).

Los análisis efectuados por Auerbach y por King y Fullerton han demostrado para Estados Unidos la magnitud de las distorsiones derivadas del trato tributario, que se plasman en tipos impositivos efectivos sobre los rendimientos del capital muy dispares. En el caso de España, ese análisis, realizado por los profesores Cuervo-Arango y Trujillo a nivel de empresa, también prueba la existencia de esa disparidad. El trabajo se ha realizado sobre 2.088 empresas, distribuidas en 14 sectores industriales. Cinco son las conclusiones fundamentales que se derivan de ese estudio:

1.^ª Aún no siendo elevado el nivel medio de los tipos, sí existe una elevadísima dispersión de éstos. La desviación típica obtenida no es en ningún sector inferior a 13 puntos, siendo el rango de los tipos en muchos sectores superior a 80 puntos porcentuales.

2.^ª Al ponderar los tipos obtenidos por el tamaño del inmovilizado de las empresas, se obtienen unos tipos medios sectoriales inferiores a los que soportan las empresas pequeñas. Ello parece sugerir que los proyectos de inversión soportan mayor gravamen cuando los realizan empresas pequeñas y medianas.

3.^ª La estructura impositiva, en la mayoría de los casos, provoca una relación positiva entre tipo impositivo y rentabilidad real de la inversión de la empresa. Es decir, la estructura fiscal penaliza la productividad de la inversión.

4.^ª Una hipotética supresión del impuesto de sociedades afectaría de forma muy desigual a las empresas y a los sectores. En particular, la media de los tipos aumenta en ocho sectores y queda inalterada en dos. Téngase en cuenta que se trata de tipos marginales y que, por tanto, pueden ser subvencionados, con lo cual la desaparición del impuesto de sociedades podría incrementar el gravamen efectivo.

5.^ª En cualquier caso, la hipotética supresión del impuesto de sociedades reduciría la dispersión de los tipos de gravamen, quedando ésta reducida a la que introduce el impuesto personal sobre la renta. En ese cambio hipotético, habría empresas cuyo tipo efectivo marginal mejoraría en unos 50 puntos, mientras que el de otras empeoraría en casi 100.

La falta de neutralidad del sistema tributario español, a la vista de los análisis anteriores, parece difícil de negar. Un cambio en la política tributaria hacia una mayor neutralidad parece fundado, dada la beligerancia de la imposición de sociedades y renta y las importantes consecuencias de ella sobre la estructura del ahorro y la inversión españoles.

órgano competente en un país democrático: el Parlamento.

2.^a La compatibilidad de esos incentivos con la suficiencia y la equidad de la imposición. La colisión entre suficiencia e incentivos se ha destacado como decisiva en todos los análisis de las Haciendas, en especial en las de los países en vías de desarrollo, en los que una criba de los incentivos concedidos parece de todo punto necesaria, si quiere dotarse de suficiencia al presupuesto de ingresos y de base al impuesto sobre la renta. Por otra parte, la colisión equidad/incentivos es de gran importancia para mantener la lógica del gravamen sobre la renta intensiva. Como el profesor Musgrave destaca en el artículo que publica este número de PAPELES, refiriéndose a la realidad fiscal estadounidense, la suma de amortizaciones aceleradas y créditos a la inversión ha producido un tratamiento desigual entre empresas y entre componentes de inversión, con el resultado de que el tipo efectivo del impuesto de sociedades queda reducido a cero (en algunos casos). Todo lo cual choca frontalmente con la filosofía de la tributación de la renta extensiva, que debería ser el norte para orientar la marcha del impuesto personal.

3.^a El examen de la eficacia de los incentivos respecto a los fines perseguidos constituye una fuente de preocupación común en todos los estudios realizados sobre ellos por economistas y hacendistas. Los incentivos distribuyen sus efectos con evidente desigualdad en el sistema económico y orientan la estructura del capital de la sociedad por criterios diversos a los del mercado.

La proliferación de incentivos a la inversión localizados en el impuesto de sociedades tiene unos efectos negativos difíciles de exagerar sobre el sistema tributario y sobre la opción reformadora de extender la base de renta al servicio de la equidad, la simplificación y la eficacia económicas. Las reformas coherentes del impuesto de sociedades, consistentes en su integración con el impuesto sobre la renta de las personas físicas, aliviando el trato fiscal de los dividendos y reduciendo los tipos de gravamen, se han cambiado por la suma de los incentivos generosos a la inversión, por los que han presionado más los grupos de interés empresarial: el crédito fiscal a las inversiones y las amortizaciones aceleradas en bienes de equipo. Como consecuencia de ese cambio, el impuesto de sociedades ha disminuido en sus aportaciones recaudatorias y ha deformado monstruosamente su presión relativa sobre la economía. Auerbach (1981) ha estimado que, en el caso de Estados Unidos, los tipos *efectivos* del impuesto de sociedades iban sectorialmente, por industrias, del 6,3 por 100 (transportes) al 39,4 por 100 (suministro de agua), el comercio al por mayor tributa al 18,7 por 100 y el comercio al por menor al 27,5 por 100. Esas diferencias se amplían a nivel de empresa, pues la presentación de balances consolidados permite la minoración de la base, sumando a los incentivos la integración o adquisición de empresas en pérdidas.

La fuerza con la que ha penetrado en los sistemas fiscales la política de incentivos es la resultante de dos premisas difícilmente discutibles: el inadecuado tratamiento de los activos

empresariales ante el mal de la inflación y el gravamen excesivo de los dividendos. Ante estos problemas, se ha buscado la solución por aquel camino —el de la multiplicación de los incentivos— que hacía más daño a la estructura fiscal y que distribuía aleatoria y caprichosamente sus beneficios en la economía, al margen de cualquier inspiración de la lógica del mercado. De esta forma se ha cerrado el paso a la reforma de la imposición lógica y conveniente para el desarrollo a largo plazo de la economía por el poder y los intereses creados por los gastos fiscales. El sistema fiscal se ha complicado con la incorporación de los incentivos fiscales, acusando claramente así uno de sus defectos más denunciados, y se ha hecho más desigual, como demuestran los valores de los tipos *efectivos* del gravamen de sociedades. A pesar de esos efectos negativos de la proliferación de incentivos fiscales, no faltan voces que los defiendan como algo necesario, pues sin ellos —se afirma— la inversión no se realizará y la productividad permanecerá estancada. La reiteración de este argumento, como afirma con acierto Minarik (1985), exige que se pregunte, al menos, algo evidente en una sociedad de libre empresa: por los motivos que han dificultado fiscalmente la realización del beneficio empresarial y por las causas que han producido el tratamiento discriminatorio de las rentas de sociedades. Y si esto se hace, es evidente que habrá que reconocer que la inflación ha estado ocasionando tratos injustos en la renta de sociedades, y que la financiación de las sociedades soportaba la discriminación del trato fiscal dado a los dividendos. Son estos los problemas que hay que resolver;

buscar un tratamiento fiscal compensatorio por la vía de los incentivos supone tratar los problemas de un cuadro fiscal injusto e ineficiente añadiéndole mayores dosis de arbitrariedad.

La situación en la que se encuentra el impuesto de sociedades en la mayoría de los sistemas tributarios es lamentable, a consecuencia de la suma de efectos producida por la inflación y sus graves efectos sobre la estimación real de sus bases, por el doble gravamen de los dividendos y la simultánea deducción fiscal de intereses y por la generalización de incentivos fiscales. En los remedios de esa situación hay amplia conformidad de los hacendistas: corregir la estimación de la base del impuesto de las erosiones de la inflación (al menos en sus partidas básicas), revisar los incentivos, evitando tanto su proliferación como su reiteración en el tiempo, pues si algo ha evidenciado la experiencia es su inutilidad como instrumentos permanentes para aumentar las inversiones, integrar el impuesto de beneficios y renta de sociedades, coordinar, en fin, los tipos de gravamen del impuesto de sociedades con los del personal sobre la renta, de forma que el tipo marginal máximo de la tarifa de este último no sea superior al establecido sobre la renta de las sociedades, con el fin de prevenir esa acumulación de beneficios no distribuidos que ha sido una ancha vía para la reducción del gravamen sobre la renta utilizada por muchos contribuyentes. Estas opciones reformadoras tropiezan para su realización en muchos países con las importantes concesiones de incentivos que, en forma de gastos fiscales, benefician a grupos concretos para quienes el impuesto

se ha convertido en subvención, y no están dispuestos a acceder a esas reformas que harían que el impuesto fuera más simple, equitativo y neutral, porque prefieren el complicado, injusto y beligerante del que disfrutan. Esas opciones reformadoras están también obstaculizadas, en muchos países, por la pereza para el cambio de la política tributaria, que prefiere continuar con el *statu quo*, concedora de que no es mucha la popularidad y los votos que pueden lograrse con una reforma que debe empezar revisando privilegios (los gastos fiscales de los incentivos) y arriesgar después la recaudación del impuesto por la integración con el de la renta de las personas físicas. Todas esas dificultades que afrontan las opciones reformadoras del impuesto de sociedades son ciertas, pero igualmente lo es que son las que constituyen las respuestas exigentes y adecuadas a los problemas que hoy padece dicho impuesto.

El impuesto sobre el gasto personal como opción reformadora de la imposición directa: principales aportaciones y evaluación de sus posibilidades

El reparto de la imposición directa se ha realizado hasta hoy basándose en la renta personal y en el beneficio de las sociedades como parte de ella. La superación de los denunciados y acumulados defectos de esa imposición sigue constituyendo la opción reformadora dominante en las Haciendas de los distintos países, y a ella se han referido los dos epígrafes anteriores de esta parte III del trabajo. Junto a esa opción fiscal reformadora dominante en los

años 80, ha ido configurándose en los escritos de economistas y hacendistas la alternativa del impuesto sobre el gasto personal. Una alternativa con una noble tradición en el pensamiento financiero, que se ofrece al lector en el recuadro adjunto escrito por el profesor Juan José Rubio, y a cuyo interesante contenido se remite a los lectores.

¿Con qué argumentos se presenta en nuestro tiempo esa vieja idea de repartir la imposición directa atendiendo al consumo personal, qué puede decirse de la validez de esa argumentación y cuál es la estructura de gravámenes que se integran en la propuesta de tributación del gasto personal? Esas son las preguntas a las que esquemáticamente trata de contestar el contenido del cuadro n.º 7.

Como indica dicho cuadro, los argumentos en que se apoya el impuesto sobre el gasto personal pueden ordenarse en tres grandes bloques: los argumentos de equidad, de eficacia y de viabilidad administrativa, entendidos siempre con referencia a su comparación con el impuesto sobre la renta personal.

El punto de partida histórico del impuesto sobre el gasto personal se halla en la argumentación filosófica de Hobbes de cuestionar la justicia del gravamen sobre la renta, que valora la capacidad de pago de los ciudadanos en función de lo que aportan a la corriente de bienes y servicios de una sociedad, en vez de tratar de apreciar esa capacidad por lo que *retiran* de esa corriente de renta a través del gasto. Este argumento filosófico no es, en general, admitido hoy por la mayor parte de los hacendistas, ya que apunta en la dirección de considerar desin-

CUADRO N.º 7

IMPUESTO SOBRE GASTO PERSONAL

Pros y contras del impuesto y elementos de su estructura

I. DEFENSA DEL IMPUESTO:	A. Argumentos de Equidad:	<ol style="list-style-type: none"> «¿Qué razones hay para que el que trabajó mucho y ahorró el fruto de su trabajo consumiendo escasamente deba verse más gravado que quien vivió en la ociosidad, ganó poco y gastó cuanto ganó, dado que uno no recibe más protección de la comunidad que el otro?» (Hobbes, <i>Leviathan</i>, 1651). Capacidad de pago en función de la renta esperada en el ciclo vital y está mejor gravada por consumo. Las rentas tienden a fluctuar más que el consumo (mejor índice capacidad de pago el consumo).
	B. Argumentos de Eficacia:	<ol style="list-style-type: none"> Neutralidad económica: no varía la elección entre consumo presente/futuro (un impuesto s/consumo no cambia el precio del consumo futuro porque no altera la tasa de rendimiento del ahorro). Efectos s/el ahorro: al eliminar la discriminación s/el ahorro, se ahorrará más. (Efecto dudoso). Efecto s/donaciones y legados: si se gravan sólo al receptor.
	C. Argumentos de Admi- nistración.	<ol style="list-style-type: none"> Medición de la renta de sociedades y el capital en renta (se evitan esos problemas, renta no gravada). Efectos de la inflación en el impuesto s/la renta (amortizaciones, existencias, ganancias capital, interés) desaparecen en el impuesto s/gasto.
II. INCONVENIENTES DEL IMPUESTO:		<ol style="list-style-type: none"> La comparación ventajas/desventajas es espúrea: Se compara un impuesto <i>existente</i> con un impuesto <i>ideal</i>. Cumplimiento del contribuyente: Suma los costes del impuesto s/la renta + Control del Ahorro y Desahorro (estímulo a defraudar: tipo de gravamen elevado/falta de retenciones). Complejidad para el contribuyente medio: <i>a)</i> Control de endeudamiento que financia gasto de consumo. <i>b)</i> Registro de activos-cuentas calificadas (controlar el ahorro). <i>c)</i> Tratamiento difícil de activos personales (vivienda, aguas). Problemas de transición: Incompatibilidad con impuesto s/la renta en otros países. El gravamen del patrimonio (donaciones/herencias) es necesario para no olvidar la acumulación que forma parte de la capacidad de pago (el consumo a lo largo del ciclo vital no coincide con la renta del ciclo vital). Dificultades de aceptación política y administración tributaria de este gravamen. Problemas de la percepción de la justicia del impuesto (a lo largo de la vida contribuyente/entre ricos/pobres). Los tipos marginales deberían ser muy elevados s/las rentas del trabajo (efectos incentivo).
III. ESTRUCTURA DEL IMPUESTO:		<ol style="list-style-type: none"> Elementos integrantes: impuesto s/el gasto personal + impuesto s/el flujo de fondos de sociedades + impuesto sobre el patrimonio. Base en el impuesto s/el gasto personal: Enfoque renta: Ingresos (caja) + Ahorro negativo - Gastos no de consumo (gastos obtención de renta + inversiones + nuevo ahorro). Base en el impuesto s/flujo de fondos de sociedades: <ul style="list-style-type: none"> — Base real (inaplicable a instituciones financieras). — Base real y financiera. — Base S: flujo de fondos que el sector societario de la economía traslada a los accionistas del sector no societario. Base del impuesto patrimonial: <ul style="list-style-type: none"> — Donaciones y herencias. — Patrimonio neto.

teresado el acto del ahorro como aportación a la sociedad, y que, por lo tanto, no debía ser sometido a tributación. Peacock (1980) ha afirmado que el ahorro no es un acto desinteresado que requiera un trato especial conforme pretende la argumentación de Hobbes. Se trata de un acto pensado para redistribuir los recursos económicos personales a lo largo del tiempo, de acuerdo con las propias preferencias de cada individuo y que, por lo tanto, genera una utilidad para quien lo realiza.

La equidad del impuesto sobre el consumo debe buscarse más bien en su aproximación a la capacidad de pago individual por un índice más estable que la renta anual (sometida a considerable oscilación). Este índice es la renta percibida a lo largo del *ciclo vital*, que constituye una buena referencia para explicar el comportamiento económico de la familia, y que debería considerarse como su base la imposición (Kay y King, 1986). Si se utilizara esa base para repartir la imposición, un tributo sobre el consumo trataría más equitativamente al contribuyente que un impuesto sobre la renta, pues mientras en el primero el total de impuestos pagados no depende de cuándo el contribuyente recibe su renta y la consume, el segundo exigirá impuestos mayores de aquellos contribuyentes que obtengan renta y la ahorren, posponiendo su consumo al futuro (la estructura de gasto a lo largo del ciclo vital influye en las cargas fiscales pagadas a lo largo de la vida, mientras que esto no sucede con el impuesto sobre el gasto personal).

Los argumentos de eficacia del impuesto sobre el gasto personal descansan en la neutrali-

dad económica, sus efectos posibles sobre el ahorro y las consecuencias de los impuestos sobre la riqueza acumulada. La neutralidad económica del impuesto sobre el gasto personal queda asegurada porque éste no cambia el precio del consumo futuro, ya que no altera la tasa de rendimiento del ahorro. Al eliminar la discriminación hacia el ahorro, se afirma que tal tributo favorecerá su elevación, argumento de dudosa validez, porque ello dependerá de la reacción del ahorrador ante el mayor rendimiento neto obtenido por su ahorro a consecuencia del cambio tributario (del impuesto personal sobre la renta al gravamen sobre el consumo). Una reacción que no conocemos. No debe olvidarse además, a este respecto, que los efectos del impuesto sobre el gasto personal tienen que computar los ocasionados por el gravamen de la riqueza (herencias-donaciones) y eventualmente del impuesto sobre el patrimonio neto si se decidiera su adopción. Los efectos del primer gravamen dependerían de si recae sólo sobre donatario/heredero o también sobre donante y causante (las donaciones/herencias se estimularían y la división del patrimonio del país también si se prefiere la primera opción).

Los argumentos de complejidad administrativa del impuesto personal sobre la renta han sido los más esgrimidos últimamente por los propugnadores de la imposición sobre el gasto. El impuesto sobre la renta cuenta con graves problemas derivados de las dificultades de estimar la renta de sociedades y del capital, así como de las perturbaciones ocasionadas por la inflación (valoración de amortizaciones de existencias, ganancias de capital,

pagos por intereses), problemas que el impuesto sobre el gasto personal elimina en buena parte por su propia estructura, ya que la acumulación de capital a que esos problemas se refieren no forma parte de la base del impuesto.

Frente a estas proclamadas ventajas, el cuadro n.º 7 sustancia las principales críticas a la imposición sobre el gasto personal, en las que se destacan siete puntos diferentes:

1. La comparación entre impuestos personales sobre renta y sobre gasto es impropia —ha afirmado Prest (1982)— porque siempre se toman como términos de la comparación el impuesto real existente sobre la renta, que ha acumulado por el transcurso del tiempo un conjunto de modificaciones y correcciones de la realidad que han *deformado* con frecuencia su estructura ideal. Por el contrario, el impuesto sobre el gasto personal se presenta como un proyecto *puro*, no aplicado aún, y por lo tanto, sin transigencia alguna con las exigencias imperativas de su funcionamiento en la realidad económica. En esta polémica siempre perderá el impuesto sobre la renta. A esa objeción los propugnadores del impuesto sobre el gasto —como por ejemplo Kay (1980)— han contestado afirmando que el impuesto sobre la renta, por su propia naturaleza, incorpora un conjunto de defectos innatos e inevitables. Es un impuesto —afirma Kay gráficamente— con «parásitos» desde el momento de su aparición, por el propio y discutible concepto de renta en el que se basa y por la dificultad de una traducción operativa del mismo en forma de renta fiscal y renta efectivamente gravada. Estas dificulta-

EL IMPUESTO PERSONAL SOBRE EL GASTO: UNA NOTA HISTORICA

Juan José RUBIO GUERRERO

La idea de distribuir la carga tributaria según el gasto que cada persona realiza posee una historia de más de tres siglos. No obstante, hasta fecha reciente, se ha desenvuelto a nivel puramente especulativo. La fecha clave en el desarrollo operativo de la imposición personal sobre el gasto (IPG) es doble: 1) en 1937, Irving Fisher (*Income in Theory and Income Taxation in Practice*) fue el primero que señaló que *no era necesario un registro completo del gasto personal para administrar el impuesto*; que ese gasto personal se podría obtener por diferencia entre los ingresos y los ahorros realizados por un individuo, abriendo una nueva frontera al impuesto; y 2) en 1955, Nicolás Kaldor (*An Expenditure Tax*) realiza el primer análisis sistemático de las posibles aplicaciones de un IPG. Por vez primera se estructura teóricamente el impuesto a través de la delimitación de sus elementos tributarios fundamentales.

Como afirma el propio Kaldor, existen pocas ideas tan revolucionarias en sus implicaciones y que tengan tan respetable ancianidad. El concepto gasto como índice de capacidad de pago surge de las discusiones que se inician en el siglo XVII con Groccio, Locke, Hobbes en torno al principio del beneficio o capacidad de pago como forma de distribuir equitativamente los impuestos. Hobbes en el *Leviathan* llega a la conclusión de que, desde el punto de vista de la equidad, se deberá gravar a la persona en función de lo que gasta, no de lo que gana. Este razonamiento fue continuado en 1861 por John Stuart Mill, quien ante el «Select Committee on Income and Property Tax» reconoció que el único principio irrecusable y justo del impuesto sobre la renta consiste en exceptuar de gravamen todos los ahorros, dada la doble imposición que éstos sufrirán al incidir sobre la renta (teorema de la doble imposición del ahorro). La primera argumentación económica de la propuesta filosófica de Hobbes va a mover a los economistas de la última parte del siglo XIX y primera parte del XX a tomar posición sobre el tema: Marshall, Pigou, Keynes, Einaudi..., consideran que el impuesto tiene solidez y puede ser superior a cualquier impuesto, aunque de imposible implantación práctica. Estos estudios y análisis del IPG estaban dominados por una preocupación teórica y académica, pero no abordan la rica problemática práctica y administrativa que comporta la aplicación de un tributo de esta naturaleza. En esta etapa, con-



IRVING FISHER

cretamente en 1921, el congresista norteamericano O. L. Mills presenta ya el primer proyecto de impuesto al gasto que no fue aceptado.

Hasta I. Fisher, la idea no cobra un nuevo significado. En colaboración con H. W. Fisher publica en 1942 su obra *Constructive Income Taxation: A proposal*, que supone una reelaboración definitiva de las ideas ya expuestas en 1937. Decía Fisher que la base de un IPG se podría obtener de forma indirecta: conocida la renta, bastaría con saber el importe de la inversión, de más fácil determinación que el volumen total de consumo, para llegar a determinar éste. Las ideas recogidas en esta obra y el apoyo doctrinal de economistas como Wallis y Friedman inspiraron la propuesta presentada en 1942 por el Departamento del Tesoro USA al Congreso para el establecimiento de un IPC como medida antiinflacionista en época de guerra, propuesta que, de nuevo, fue rechazada.

El principal impulsor de esta figura, con el cual adquiere el impuesto carta de naturaleza, es Nicolás Kaldor. En 1955, publica *An Expenditure Tax*, donde precisa de un modo más o menos concreto la estructura que debe tener un IPG, tras examinar cuáles serían los efectos del impuesto sobre los incentivos al ahorro, la inversión, el trabajo y la asunción de riesgos. Probablemente el fracaso de los dos intentos prácticos de implantación (India y Sri-Lanka) y las dificultades de gestión y administración hicieron que durante la década de los sesenta y primeros setenta el tema gasto como base de la imposición directa quedase apartado. Sin embargo,

a partir de 1973 comienzan a aparecer nuevos trabajos e investigaciones que se cuestionan la no conveniencia y la imposibilidad de administración de tal impuesto, a la luz de los nuevos condicionamientos económicos, políticos y sociales desencadenados por la crisis económica que se inicia en 1973.

Haremos una breve semblanza de las aportaciones más significativas en el ámbito de la imposición personal sobre el gasto de los últimos doce años:

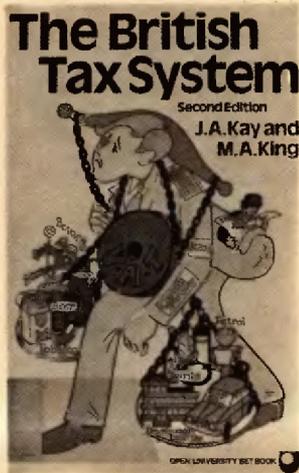
- En 1974, W. D. Andrews propone como alternativa al convencional impuesto sobre la renta la aplicación de lo que denominó «impuesto sobre la renta personal tipo consumo». Esta denominación se basaba en el hecho de que, para determinar la base del impuesto, se parte de la renta personal, a la que se adiciona o minorra el desahorro o ahorro neto, considerando exclusivamente transacciones monetarias.

- En 1976 se publica la versión sueca del informe Lodin (S. O. Lodin, *Progressive Expenditure Tax: An Alternative?*, ed inglesa, 1978), que pretende, en los términos de referencia expuestas por la Comisión del Gobierno sueco sobre imposición de 1972, investigar, desde el punto de vista de las condiciones suecas, los requisitos previos para la adopción de un IPG, así como analizar y estudiar las posibles técnicas para su introducción, y valorar las diversas consecuencias económicas que podrían derivarse de estos cambios fiscales. La conclusión más significativa es que no sería realista sustituir el actual impuesto sobre la renta (IR) por un IPG, abogando por un sistema mixto, en el cual el IR se convertiría en proporcional y el IPG comenzaría a actuar a partir de niveles de consumo para los que, por motivos distributivos, se considere deseable intensificar la imposición.

- El 17 de enero de 1977 se presentan las conclusiones de un informe que D. Bradford dirigió para el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, y que había sido solicitado por éste, dada la creciente insatisfacción de los diferentes estamentos de la economía norteamericana sobre su sistema fiscal. Se trata de un interesante estudio de reforma fiscal, en el que se ofrece una comparación a nivel teórico entre los dos instrumentos fiscales que de alguna manera están llamados a constituir el eje central de la futura imposición directa: el Impuesto Extensivo sobre la Renta (IER) y su rival potencial, el impuesto

sobre el gasto personal, denominado Impuesto sobre Flujos de Caja (IFC). Una conclusión interesante: el IFC diseñado en el Informe, a la vez que no supone una desviación tan radical del actual IR, proporcionaría, si su diseño se realiza de forma adecuada, importantes ventajas en términos de justicia, sencillez y eficacia económica.

- En 1978 se publica *The Structure and Reform of Direct Taxation*, donde se recogen las conclusiones de un comité dirigido por el profesor J. E. Meade, y que, bajo encargo del Institute for Fiscal Studies británico, se encarga de comparar renta y gasto como magnitudes fundamentales de un sistema fiscal contemporáneo. De este núcleo central parten los demás temas básicos: la imposición extensiva sobre la renta, las diferentes opciones de imposición al gasto, el gravamen de flujos de fondos de las sociedades, las posibilidades redistributivas de la seguridad social y de la tributación de la riqueza, los aspectos internacionales y la atención a los problemas administrativos. La idea que subyace en el informe es que en el período en que nos encontramos se hacen necesarias un conjunto de actuaciones tendientes a estimular el crecimiento económico, al cual debe coadyuvar todo sis-



tema fiscal eficiente, pero sin olvidar el objetivo de una mayor justicia social y un reparto más equitativo de las cargas fiscales. La tesis central se fundamenta en que la tributación sobre el gasto hará más sencilla tal conciliación, por cuanto es más eficiente, favorece la acumulación de capital, elimina distorsiones tributarias, sin olvidar los aspectos redistributivos mediante el juego de la progresividad, mecanismos de la seguridad social y reconsideración de la tributación sobre la riqueza. Una consecuencia del informe Meade es la aportación de J. A. Kay y M. A. King recogida en su obra *British Tax System*. En un mundo sin incertidumbre, si toda la renta se consume durante el ciclo vital y no se grava el ahorro, ni las donaciones y legados, el valor actualizado de los gastos de consumo vital de dos personas

con la misma renta vital actualizada es idéntica, con independencia de cuando se consuman las rentas. De aquí su propuesta: la aplicación de un impuesto al gasto de ciclo vital. Sin embargo, las críticas han sido muy fuertes, dado que la perspectiva de ciclo vital constituye una dudosa ventaja en un mundo con enormes incertidumbres políticas y económicas.

- En este proceso de desarrollo operativo del IPG era necesario confrontar dialécticamente a los defensores y detractores de tal figura en un intento de conseguir conclusiones significativas. Los días 19 y 20 de octubre de 1978 se desarrolló una conferencia de expertos patrocinada por el Fund for Public Policy Research y la Brookings Institution, cuyas ponencias y discusiones se recogen en un libro editado por Pechman, titulado *What should be taxed: income or expenditure* (Brookings Institution, 1980). El profesor Minarik se encargó de sintetizar las conclusiones más significativas, entre las que podemos destacar que:

- fue muy interesante la interacción entre economistas y abogados para apreciar los problemas de aplicación del IPG;

- no hubo acuerdo en cuanto a los efectos sobre el ahorro personal derivados de la sustitución del IR por el IPG;

- con el fin de evitar variaciones desordenadas en la acumulación de riqueza, es necesaria alguna forma de imposición sobre sucesiones y donaciones o alguna forma de imposición periódica sobre el patrimonio;

- se constató la dificultad práctica y administrativa de ciertos activos (p. ej. la propiedad inmobiliaria);

- se reconoció como problema especial el tratamiento fiscal de la transición de un IR a un IPG.

- En julio de 1982 se publica el *First Report of the Commission on Taxation: Direct Taxation in Ireland*. Este informe, que es tributario de las propuestas recogidas en el informe Meade, pretende redefinir los principios sobre los que se debe apoyar la imposición directa en Irlanda. Se trata de diseñar un sistema fiscal sencillo y equitativo. Para ello, los elementos claves son:

- La aplicación de un IR extensivo con tipo impositivo único sobre renta personal y societaria.

- La función redistributiva del sistema se lograría conjugando políticas de ingreso y gasto públicos: 1) mediante transferencias a los contribuyentes de rentas bajas; 2) la aplicación de un IPG para contribuyentes de renta elevada, y 3) la elección de un adecuado nivel de crédito fiscal y la fijación de un tipo impositivo adecuado para los contribuyentes de renta media.

- El último hito en este proceso histórico lo constituye el informe del Tesoro USA (1984). La aceptación política del descontento del contribuyente americano ante reformas fiscales parciales,



LUIGI EINAUDI

que no habían evitado los problemas ya planteados en 1977 en el informe Bradford, provocó que el presidente Reagan, en el discurso sobre el Estado de la Nación en enero de 1984, encargase al Departamento del Tesoro una completa revisión del sistema fiscal Federal, así como la propuesta de un conjunto de reformas fundamentales del sistema fiscal. Este mandato se concretó en el informe titulado «Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth». En este estudio se consideraron cuatro opciones básicas: un impuesto lineal sobre la renta extensiva, un impuesto «graduado» sobre la renta extensiva, un IPG y un impuesto sobre volumen de ventas. La primera opción fue rápidamente descartada por los problemas redistributivos que planteaba. La imposición sobre ventas fue también rechazada porque sólo estaría justificada si políticamente tuviese sentido obtener una recaudación adicional. Restaban pues las dos alternativas que hoy en día se presentan para el diseño de un sistema fiscal moderno. Las restricciones temporal y de personal cualificado hicieron imposible el estudio paralelo de las implicaciones económicas y fiscales de cada figura, optando, por razones de experiencia en el funcionamiento e incertidumbre administrativa de la alternativa, por un impuesto «graduado» sobre la renta extensiva. No obstante, el capítulo noveno de este informe supone una síntesis sencilla y práctica de las ventajas e inconvenientes de la aplicación de un IPG en el sistema federal americano, dejando abierta su posible consideración futura.

En conclusión, a pesar de la escasa aplicación práctica del IPG, su estudio está plenamente justificado, debido a que posee un futuro indiscutible y cada vez menos remoto, por la generalización en la última década de estudios e informes que tratan de solucionar los problemas técnicos y administrativos de su implementación, dotando de cierta credibilidad práctica a una figura tributaria que hasta hace poco podría contemplarse como una meta utópica.

des y deformaciones del impuesto personal sobre la renta no se trasladan, sin embargo, a otros tributos —afirma Kay—, como ocurre con el IVA o como sucedería con el impuesto sobre el gasto personal. Esta alegación de Kay tiene un valor dialéctico aparente difícil de discutir, porque desconocemos efectivamente las dificultades de traducir operativamente el concepto de gasto personal. Gravar la renta extensiva es algo difícil, como se comprueba por la experiencia disponible. Gravar el gasto personal parece también serlo, pero no podemos aducir dificultades prácticas existentes por carencia de esa experiencia. La objeción de Prest parece, pues, bastante válida.

2. Los problemas de cumplimiento del contribuyente se complican, pues debe controlar/computar su renta y controlar también su ahorro y desahorro. El estímulo a la defraudación aumenta, pues los tipos de gravamen son mucho más elevados en la imposición sobre el gasto personal. Finalmente, el impuesto sobre el gasto cuenta con claras dificultades para aplicar los sistemas de retención del impuesto. Los sistemas de retención en el impuesto personal sobre la renta constituyen un fundamento muy importante para convertir a este tributo en impuesto de masas. Recaudar las cantidades ingentes que hoy aporta el impuesto personal en la mayor parte de las Haciendas no sería posible sin este sistema de ingresos (PAYE). Sin embargo, nada de esto podría hacerse en el impuesto sobre el gasto personal, con lo que se arriesgaría toda la recaudación al momento de la declaración y su comprobación por la Administración fiscal. Esta alegación,

realizada por el «Inland Revenue», es rechazada por Kay, que la juzga como conservadora y arraigada en las costumbres fiscales existentes, que podrían variarse sin demérito recaudatorio alguno para el nuevo impuesto. Una alegación difícil de sostener, a la vista de las enormes dificultades de recabar cualquier impuesto personal y de las innegables aportaciones del sistema PAYE para extender el impuesto personal moderno sobre la renta.

3. El impuesto sobre el gasto sería más complejo para el contribuyente medio que el impuesto sobre la renta. Debería conocer/controlar el endeudamiento con el que puede financiar sus gastos de consumo, llevar registro de sus activos en las cuentas calificadas designadas por la Administración tributaria, planteándose además problemas de estimación del uso (consumo) de bienes duraderos y su cómputo fiscal.

4. Los problemas de la compatibilidad del impuesto sobre el gasto se pagarían inmediatamente que un país caminase hacia ese gravamen y los demás siguiesen con los impuestos sobre la renta personal. Prácticamente, sería imposible sostener esa situación, que originaría una discriminación muy grande en el tratamiento internacional de la renta.

5. Si el gasto personal se define como el consumo menos el *ahorro* del período, el cálculo de las partidas deducibles del ahorro plantea el gravísimo problema del *registro de los activos de capital*, registro que sería indispensable con objeto de eximir del tributo a la renta ahorrada. El sistema propuesto por la Comisión Meade (1978), consis-

tente en elaborar un conjunto de registros de activos, ya da idea de la enorme complejidad que acompañaría al impuesto sobre el gasto. No es cierto, pues, —como afirman los propugnadores del impuesto sobre el gasto personal—, que éste pueda desentenderse de las graves cuestiones que plantea la riqueza acumulada. Si el impuesto sobre la renta tiene que luchar con la forma de cálculo, con procesar las variaciones en el patrimonio neto, el impuesto sobre el gasto personal tiene que combatir en otro frente no menos difícil: el de determinar lo que se entiende por ahorro, que replantea de nuevo todo el tema de los activos de capital.

Sobre este mismo problema incide la necesaria compañía del impuesto sobre el gasto personal con el gravamen sobre el patrimonio para alcanzar la progresividad. Ninguno de los propugnadores del impuesto sobre el gasto personal cree que sea posible alcanzar el margen de progresividad exigido a los sistemas tributarios contemporáneos sin utilizar, además del impuesto sobre el gasto, el que recae sobre el patrimonio. Este gravamen patrimonial, complementario del impuesto sobre el gasto personal, plantea dos tipos de cuestiones diferentes: *a)* Las dificultades administrativas y técnicas de su establecimiento, y *b)* la de su compatibilidad con la propia lógica que maneja el impuesto sobre el gasto personal.

Si el gran objetivo del impuesto personal sobre el gasto es aumentar el ahorro, ¿no estaremos atacando al ahorro al establecer un conjunto de impuestos progresivos sobre el patrimonio? Esta objeción, que Bracewell-Milnes (1980) dirige hacia el impuesto sobre el gasto

personal, hace mucho daño a su lógica.

6. Los problemas planteados por la percepción social de la justicia del impuesto no deben olvidarse. Gravar el gasto personal equivale a gravar la renta del trabajo, y esa igualdad no siempre será aceptada en todas las sociedades. Por otra parte, excluir la acumulación de capital del campo del impuesto requiere una percepción peculiar de la capacidad de pago, de no fácil generalización a todos los ciudadanos.

7. Un inconveniente, citado por algunos hacendistas, del impuesto sobre el gasto personal son sus elevados tipos marginales de gravamen (mucho mayores en sus niveles absolutos que los del impuesto sobre la renta) y los desincentivos que podrían seguirse de esos mayores tipos marginales.

El balance de los argumentos en pro y en contra del impuesto sobre el gasto personal permiten llegar a dos conclusiones importantes:

A) La fuerza crítica de las distintas alegaciones realizadas al impuesto sobre la renta por los propugnadores del impuesto sobre el gasto personal, que ha llevado a todos los hacendistas y a la mayor parte de los sistemas tributarios a propugnar correcciones en los impuestos sobre la renta existentes. Es cierto —como indica Kay— que hoy *nadie* defiende los impuestos sobre la renta existentes. Y hay que convenir que esta denuncia a la imposición sobre la renta, para corregir su base y los defectos acumulados en la misma, se ha planteado con todo vigor y claridad por los propugnadores del impuesto sobre el gasto personal.

B) Que ningún sistema tributario se ha embarcado (con la excepción de la India y Ceilán, en una experiencia fracasada que los propugnadores del gasto personal tienden a olvidar) en la adopción de un impuesto personal sobre el gasto. El impuesto sobre el gasto personal continúa siendo hoy un proyecto sugerido para orientar las reformas en el impuesto sobre la renta, más bien que para adoptar la base de un nuevo tributo con el que repartir la imposición directa. Cierto que el impuesto ha avanzado considerablemente, y cierto también que comienza a sugerirse su incorporación experimental como sobre-impuesto para acompañar al impuesto sobre la renta con el fin de reforzar su progresividad (propuesta de la Comisión O'Brien, de Irlanda, en 1982).

La tercera parte del cuadro número 7 esquematiza los elementos que definen la estructura del impuesto sobre el gasto personal en las propuestas más elaboradas. En esas propuestas, el impuesto sobre el gasto personal no es un tributo aislado. Le acompañan otros dos gravámenes que desempeñan importantes papeles complementarios: el impuesto sobre el patrimonio —encargado de reforzar la progresividad de la propuesta— y el impuesto sobre el flujo de fondos de sociedades —que tiende a adaptar el impuesto de sociedades existente a los principios del gravamen del gasto personal.

El problema más destacado e importante del impuesto sobre el gasto personal es el de la determinación de su base. Las soluciones dadas para valorar el consumo son las que diferencian las distintas propuestas realizadas sobre el tributo. A ellas se refiere con detalle la nota ela-

borada por el profesor Juan José Rubio, que se publica en este mismo número de PAPELES (páginas 303-305), y a cuyo repaso remitimos al lector. En cualquier caso, pese a los considerables avances realizados por las distintas propuestas y al ingenio derrochado para aproximarse a la valoración del consumo personal, es lo cierto que las necesidades de información de la Administración tributaria son muy considerables, y presuponen, ante todo, un buen conocimiento por parte de ésta de las partidas integrantes de la renta personal. Por lo mismo, resulta utópico e irresponsable proponer la adopción del gravamen personal sobre el gasto en países incapaces de aplicar con generalidad el impuesto sobre la renta con el que cuentan, y en los que el margen de defraudación/evasión es muy amplio, amparado por la falta de datos y medios disponibles por parte de la Hacienda.

Los impuestos sobre el flujo de fondos de sociedades y el gravamen patrimonial constituyen tributos complementarios en la mayoría de las propuestas sobre el gasto personal. ¿Cómo deben ordenarse estos dos impuestos? La respuesta a esta pregunta, con respecto al impuesto sobre el flujo de fondos de las sociedades, puede encontrarla el lector en la nota que sobre ese enfoque del flujo de fondos, como forma nueva del impuesto de sociedades, ha elaborado el profesor Juan José Rubio, y que se publica en este número de PAPELES (págs. 306-308). Por lo que respecta a la necesidad del gravamen patrimonial, debe afirmarse que la presencia de este impuesto parte de la propia base del tributo sobre el gasto personal. La exención del ahorro que conlleva la imposición sobre el

gasto provoca un incremento en la acumulación de capital, con lo cual se pueden incrementar las *desigualdades de riqueza*, teniendo en cuenta que la propensión al ahorro es superior para aquellos grupos con renta y patrimonio elevados. Para evitar una concentración excesiva de la riqueza, será necesaria una *tributación complementaria sobre el capital*. Esa imposición constituye, para algunas propuestas (Informe Lodiñ [1978], por ejemplo) un elemento básico para el control de la declaración del impuesto sobre el gasto. En otras propuestas, como el Informe Meade (1978) y la de Aaron y Galper (1984) el patrimonio debe gravarse fundamentalmente con el propósito de evitar la acumulación excesiva de riqueza. Con ese fin, el Informe Meade (1978) desarrolla sus complejas propuestas de gravámenes sobre el patrimonio. De todas ellas, bastante complicadas en su posible aplicación práctica, el Informe se decanta por un impuesto sobre adquisiciones lucrativas acumuladas de riqueza, combinado con un gravamen anual y lineal sobre el patrimonio (IALAR-ALP), asociado a un impuesto anual y progresivo sobre el patrimonio (IAP), cuya base incluiría también la riqueza acumulada por el sujeto pasivo mediante su esfuerzo e iniciativa, pero con un mínimo exento elevado. Aaron y Galper (1984) se inclinan por una imposición sobre donaciones y legados, con una exención durante la vida del contribuyente de 100.000 dólares. Este sistema permitiría a los contribuyentes ahorrar para su jubilación (con franquicia tributaria) y al mismo tiempo impediría la excesiva concentración de la riqueza que podría producirse por la acumulación y posterior transmisión por donacio-

nes y legados. La impopularidad y dificultades administrativas de estos gravámenes dificultan la aplicación *plena* de la estructura de gravámenes sobre el consumo personal, que es condición decisiva para su aceptación práctica.

¿A qué conclusiones puede llegarse sobre la pretensión de que la estructura impositiva que integra el gravamen del gasto personal (impuesto sobre el consumo personal + gravamen sobre la riqueza acumulada + impuesto sobre flujo de fondos de sociedades) sustituya con ventaja a la opción fiscal de gravar la renta extensiva? La respuesta a esa pregunta incorpora, como todas las opciones fiscales, una valoración sobre las posibilidades de realización práctica de los términos comparados; si se atiende a la opinión de los hacendistas, hay que afirmar que mayoritariamente el gravamen de la renta extensiva interpreta mejor el principio de capacidad de pago, cuenta con mayor potencia recaudatoria que el gravamen del gasto de consumo (argumento importante en tiempos de déficit público como los que vivimos) y las dificultades de implantación y administración de un impuesto sobre el gasto — pese a lo mucho que se ha avanzado en las propuestas con ese propósito — distan de haber superado escollos decisivos, como lo evidencia el hecho de que ninguna Hacienda se haya decidido a su instauración efectiva. Todo ello lleva a concluir que es mucha la distancia que separa a la opción del impuesto sobre el gasto personal de ser una opción tributaria viable para superar los muchos problemas que aquejan a la imposición directa sobre la renta en nuestro tiempo. Un juicio que,

para ser justo, necesitaría reconocer el mucho terreno que han ganado las propuestas de la tributación sobre el gasto en la valoración de los economistas y el paulatino acercamiento del tiempo en que esa forma de entender la imposición se convierta en una alternativa, no sólo teóricamente atractiva sino prácticamente viable.

La imposición sobre el patrimonio: la historia de una decadencia

Los hacendistas siempre han manifestado que la renta no es un índice completo de la capacidad de pago del contribuyente. El fondo de riqueza, con independencia de la renta que ésta genera, constituye una fuente adicional de la capacidad de pago individual. La seguridad, independencia, acceso a mayores oportunidades, la influencia y el poder social que el patrimonio concede a una persona definen una capacidad de pagar impuestos *diferentes* a la renta y al gasto que reclama su consideración como base para el reparto de los impuestos. Por otra parte, el gravamen del patrimonio permite completar al impuesto sobre la renta en dos sentidos diferentes, destacados por Bird (1978): someter a tributación a las rentas acumuladas — y no gravadas — y a las infravaloradas. La diferencia existente entre rentas fundadas (del capital) y no fundadas (del trabajo), que desde Locke (1690) se han considerado como portadoras de características distintas, puede recibir el adecuado tratamiento discriminatorio por el pago del impuesto sobre el patrimonio, que recaerá sobre las primeras con carácter complementario para conseguir una igualdad con las ren-

tas del trabajo. A esas funciones tradicionales del gravamen patrimonial se han añadido otros dos servicios: uno antiguo, favorecer una distribución menos desigual de la riqueza y la renta, y otro más reciente, impulsado por la política de desarrollo en los años 50/60, propiciar una mayor eficacia en la administración de los recursos económicos, al alentar la utilización productiva del patrimonio (para reducir el coste relativo de la factura fiscal) encareciendo la mera tenencia improductiva de bienes. Por otra parte, el impuesto patrimonial permite rebajar — con su recaudación — los tipos marginales elevados de la tarifa del impuesto sobre la renta, que pueden atentar contra los incentivos. Cerrando el cuadro de sus posibles funciones, el gravamen patrimonial puede colaborar en una mejor administración del impuesto sobre la renta, al facilitar los datos para comprobar la veracidad de las declaraciones de los contribuyentes, y al ayudar a una valoración correcta de la base de la renta extensiva por la vía de su destino (consumo \pm incremento patrimonial) y de otros impuestos.

Resulta, en principio, paradójico que esta multiplicidad de funciones que parece enriquecer el contenido y presencia de los gravámenes sobre el patrimonio en la realidad fiscal se corresponda con su pobreza recaudatoria y su corta o nula colaboración al logro de sus ambiciosos objetivos en los distintos países. Se registra así una laguna escandalosa entre los fines a los que los impuestos aspiran, según la teoría de la Hacienda, y lo que los impuestos son y consiguen en la vida fiscal. Este desequilibrio no ha hecho sino crecer en la última década crítica que he-

mos vivido, que registra — en la mayoría de los países — una clara decadencia en los papeles desempeñados efectivamente por los gravámenes patrimoniales. Parece como si la multiplicidad de funciones atribuidas a los impuestos sobre el patrimonio hubiera confundido a los encargados de estructurarlos y que los gravámenes reales sobre el patrimonio nada tuvieran que ver con el tributo ideal de que los hacendistas hablan.

A esta confusión y debilidad del impuesto patrimonial ha contribuido la multiplicidad de formas de configurarlo.

En efecto, la característica dominante del gravamen patrimonial es la variedad de formas a que puede responder. Esa variedad de formas parte de cuatro tributos dominantes: a) Impuesto sobre la propiedad (tributo real que recae fundamentalmente sobre el patrimonio inmobiliario, y que se utiliza como fuente dominante de la financiación local y de los estados en Norteamérica). El impuesto sobre la propiedad ha originado una de las polémicas tributarias más intensas y con más literatura financiera, problema con fronteras nacionales en la aplicación de sus conclusiones, pues la validez de éstas se limita a la utilización del impuesto sobre la propiedad, rasgo característico de las Haciendas subcentrales en Estados Unidos. (El recuadro adjunto trata de recoger los rasgos básicos del impuesto sobre la propiedad y de la discusión suscitada por el mismo.) b) Impuesto sobre el patrimonio neto: gravamen vigente en 12 países de la OCDE, con sistemas fiscales avanzados (Alemania Federal, Austria, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia [sobre grandes fortunas], Holanda, Lu-

xemburgo, Noruega, Suecia y Suiza), y que se configura como impuesto personal y general que recae sobre el valor neto del patrimonio, gravando su propiedad o posesión periódicamente, pudiendo ser proporcional o progresivo, y que formalmente recae sobre el patrimonio aunque materialmente se pague en realidad con la renta, siendo generalmente complementario del impuesto sobre la renta personal. c) Impuesto sobre las transmisiones, que grava las donaciones y transmisiones hereditarias (pudiendo dividirse en este caso en tributo sobre el caudal relicto y sobre porciones hereditarias). d) Impuesto sobre adquisiciones patrimoniales (*Accession Tax*), que grava de forma progresiva la cuantía total de transmisiones patrimoniales recibidas por donaciones o herencias por un contribuyente durante toda su vida. El tipo de gravamen se ajusta progresivamente de acuerdo con la suma total de transmisiones recibidas en vida por el contribuyente. Esta forma de concebir el impuesto patrimonial — en la que muchos hacendistas han depositado gran confianza por sus propiedades — constituye una opción fiscal que no ha inspirado aún continuamente la estructura del gravamen en la realidad tributaria.

Las opciones, por tanto, de que se dispone para gravar el patrimonio no puede decirse que sean pocas, ni tampoco que sean incompatibles entre sí. Todo ello ha originado una división explicable de las Haciendas para orientar la tributación patrimonial, y ha abierto dudas razonables sobre qué hacer frente a esas opciones, dudas que no ha resuelto la teoría de la Hacienda Pública. Quizás la perplejidad abierta por esa multiplicidad de

alternativas explique los rasgos dominantes que el impuesto manifiesta en la realidad fiscal: su increíble complejidad, como fruto de esas opciones, a veces solo parcialmente utilizadas, y su enorme variedad nacional. A esas características agrega Bird (1978) otras dos: a) el mal funcionamiento de esas opciones en la realidad fiscal por las deficiencias con las que se aplican y por la evasión generalizada que padecen y, como consecuencia, b) la decadencia recaudatoria de los gravámenes aplicados y del desempeño de los papeles que les ha atribuido la teoría de la Hacienda antes referidos.

Esas características justifican tres preguntas claves que ha formulado Tait (1983), y cuya respuesta obliga a realizar un balance actual de los problemas de los impuestos sobre el patrimonio:

I. ¿Qué causas explican la decadencia actual de los gravámenes sobre el patrimonio?

II. ¿De dónde pueden venir las fuerzas que creen la necesidad y demanda social de su reforma en los años 80?

III. ¿Qué ofertas de reforma fiscal de los impuestos sobre el patrimonio se han realizado en los años 80?

Contestar a esas tres decisivas preguntas será nuestro inmediato propósito.

Ad. I. La respuesta a la primera pregunta anterior debe encontrarse —afirma Tait (1983)— en la falta de demanda social de reforma de los impuestos sobre el patrimonio. Varias causas explican esta situación:

A. La baja prioridad económica concedida a los impuestos patrimoniales, lo cual, a su vez,

EL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD

Es un impuesto selectivo que recae sobre el valor estimado de los bienes inmuebles (propiedad inmobiliaria urbana y agrícola), de los bienes muebles y la propiedad empresarial (equipo y existencias). El valor estimado sobre el que recae el impuesto (VE) es un tanto por ciento (r) del valor del mercado de los bienes (VM), con lo que el tipo efectivo de gravamen (t_e) dependerá del tipo nominal (t_n) y del rendimiento estimado o valoración del bien (r). El impuesto recaudado T será: $T = t_n \cdot VE$; la base del impuesto $VE = r \cdot VM$; el tipo efectivo de gravamen: $t_e = T/VM$; y, por tanto, $t_e = t_n \cdot r$. Las fuentes de arbitrariedad del impuesto son así numerosas y dependerán de r (estimación o valoración fiscal del bien), llamada también *ratio* de valoración, y de t_n tipo nominal al que la propiedad sujeta se grava. Como además el impuesto es local no hay homogeneidad alguna en el tratamiento de la propiedad a lo largo y ancho del país.

Esas múltiples discriminaciones a que el impuesto sobre la propiedad se presta, y el crecimiento excesivo del gravamen, originó la «revolución» de los contribuyentes del estado de California, que el 7 de junio de 1978 aprobaron una iniciativa de limitación constitucional de la imposición sobre la propiedad en todo el estado conocida como Proposición Trece. Sus disposiciones fundamentales eran: a) establecer un tope máximo al tipo del impuesto patrimonial exigible por cualquier comunidad; b) limitar el valor fiscal de los inmuebles a los vigentes en 1975, y c) prohibir a las administraciones a nivel estatal y local establecer gravámenes patrimoniales adicionales sin previa aprobación de una votación con mayoría de dos tercios. La Proposición Trece ha sido la más famosa de todas las limitaciones tributarias constitucionales.

¿Por qué se produjo esta «revolución» de los contribuyentes frente al impuesto sobre la propiedad? Cinco razones se han alegado para explicar esta contestación fiscal:

1.ª Como Aaron (1975) afirma: «El impacto del impuesto patrimonial depende de los caprichos de la Administración». Debido a que las transacciones del mercado no tienen lugar con frecuencia, el impuesto recae sobre un valor estimado (VE), no sobre el valor real

(VM). En la medida en que esta valoración se lleve a cabo de forma incompetente (o corrompida) el impuesto resultará injusto para la población.

2.ª La visibilidad del gravamen. El impuesto sobre la propiedad se paga directamente por el contribuyente. Además, los pagos se efectúan típicamente de forma trimestral o anual, con lo cual los pagos son abultados.

3.ª El impuesto se considera regresivo. Visión que ha dominado la discusión pública del gravamen. Esa valoración popular del impuesto se ha visto reforzada por el hecho de que algunos dueños de inmuebles, particularmente los ancianos, pueden no disponer del dinero suficiente para el pago del impuesto, y se ven forzados a vender sus hogares.

4.ª La proximidad local en la exigencia del impuesto. Unir a contribuyentes próximos es más fácil que mon-



La «revolución» de los contribuyentes del estado de California.

tar una campaña nacional frente a un tributo general.

5.^a Las circunstancias peculiares de los años 70 contribuyeron al descontento suscitado por el impuesto sobre la propiedad. Esos años se caracterizaron por elevados índices de inflación, y los precios de las viviendas subieron más rápidamente que el nivel general de precios. Dado el tipo constante *ad valorem* del impuesto (t_n), se produjo un aumento de la carga real del contribuyente que éste no consideró que fuera acompañada por un aumento de los beneficios de las prestaciones públicas.

La contestación del impuesto en Estados Unidos ha sido dominada y juzgada por una literatura de desbordadas proporciones, que analizó los efectos del impuesto sobre la propiedad y la forma de superar sus defectos.

El análisis de los efectos del impuesto se ha centrado sobre los bienes fundamentales gravados: la propiedad de las viviendas. ¿Qué clase de tributo es éste: es un impuesto progresivo que recae sobre las rentas del capital o regresivo si, como parece suceder, se considera como un impuesto que recae sobre el consumo de los servicios de la vivienda? Richard y Peggy Musgrave (1984), afirman, con respecto al caso de las viviendas ocupadas por sus propietarios, que no debe pasarse por alto el hecho de que la inversión en vivienda es una elección de consumo tanto como de inversión. Por esta razón, el propietario-ocupante puede estar dispuesto a aceptar una renta imputada menor sobre la vivienda que sobre otras inversiones. Una parte del impuesto será absorbida en esta propiedad-renta y, por tanto, se distribuirá según el consumo, en lugar de compartirse con toda la renta del capital.

Esto no es aplicable al caso de la propiedad alquilada, donde los propietarios sólo se preocupan de realizar una decisión de inversión. Si los mercados son competitivos, el capital invertido en las viviendas alquiladas exigirá el mismo rendimiento neto que otro capital, y la distribución de la carga estará de acuerdo con la renta del capital. Pero el resultado puede ser diferente si, como sucede frecuentemente, los mercados de alquileres son imperfectos. El impuesto puede conducir entonces a un incremento de los límites máximos de los alquileres o a una disminución de la fijación de precios de monopolio previamente restringida. Además, no toda la propiedad resulta gravada a los mismos tipos. Los tipos efectivos sobre la propiedad tienden a ser especialmente elevados en los vecindarios de rentas reducidas, en parte debido a que los tipos impositivos sobre la propiedad en el centro de las ciudades son elevados en

general, y en parte debido a que las viviendas en los vecindarios de rentas bajas se valoran frecuentemente a tipos más elevados que las de los alrededores, de rentas más elevadas. El impuesto adicional resultante sobre la propiedad alquilada puede que se soporte por el arrendatario.

Por tanto, el resultado para las viviendas y las propiedades alquiladas será una combinación de los enfoques de la renta del capital y de los gastos en vivienda y la pauta de incidencia exacta será bastante dudosa.

Por lo que respecta a los intentos de superar los defectos del impuesto sobre la propiedad, las reformas propuestas discurren en dos direcciones:

1.^a Una propuesta muy modesta es mejorar el sistema de valoración. El uso de ordenadores y técnicas modernas de peritación puede dar más uniformidad a las valoraciones. Comparados con el sistema actual de tipos arbitrarios en cada jurisdicción local, unos tipos uniformes mejorarían probablemente la eficiencia. Las cuestiones de equidad del impuesto son más complicadas. De un lado, parece que se produce una violación del principio de equidad horizontal cuando dos personas con los mismos bienes pagan tributos distintos. Sin embargo, el fenómeno de la capitalización del impuesto (trasladar al vendedor el valor capitalizado del gravamen) exige diferenciar cuidadosamente entre los propietarios en el momento de exigirse el impuesto y los actuales propietarios. Un bien patrimonial sobre el que pesa un tipo exageradamente alto ha de venderse a precio inferior en igualdad de otras circunstancias. Por ello, la persona que compra el bien patrimonial tras establecerse el impuesto no se encuentra forzosamente peor por el hecho de que el tipo de gravamen sea elevado. Paradójicamente, podría ocurrir, por tanto, que, en realidad, el movimiento para igualar los *ratios* de valoración (r) provocase una nueva serie de injusticias horizontales entre contribuyentes.

2.^a Una reforma más ambiciosa del impuesto sería convertirlo en un «impuesto personal sobre el patrimonio neto». Una reforma que revela que el defecto básico del impuesto reside en su *parcialidad*. Todo impuesto patrimonial que excluya de su base elementos que integren el patrimonio, y no considere los valores *netos* de éste, levantará justificadas protestas. Esta última propuesta, al llevarnos hacia el impuesto sobre el patrimonio neto, no resuelve, sin embargo, los formidables problemas de gravamen real *igual* sobre *todos* los componentes del patrimonio. Simplemente indica que un gravamen sobre la propiedad no es un índice adecuado de la capacidad de pago del contribuyente.

se explica por tres motivos: 1) La situación económica general, dominada por la incertidumbre y por la apremiante necesidad de ingresos públicos para equilibrar los deficitarios presupuestos de los distintos países. Los tributos patrimoniales tienen escasa potencia recaudatoria instantánea y una elasticidad negativa ante las variaciones de la renta monetaria (por otra parte, son impuestos costosos: sus costes de administración son elevados y, por lo tanto, su rendimiento neto reducido). A esa debilidad los hacendistas añaden que su exigencia puede ocasionar efectos adversos sobre los incentivos. Sumar incertidumbre desde la fiscalidad a una era definida por incertidumbre económica no equivale a ofrecer la mejor de las alternativas para reformar la imposición. Por otra parte, el lamentable estado de los impuestos patrimoniales no permite realizar en ellos reformas *incrementales* (que son, como se ha indicado, aquellas por las que se inclinan las reformas fiscales en la actualidad). Son precisos cambios profundos, no fáciles de articular, aprobar y aplicar. 2) La pérdida de prioridad del objetivo de la equidad. Los estudios empíricos sobre la distribución de la riqueza escasean, lo que testimonia el débil interés público que suscitan. Los objetivos imperativos de la política económica discurren hoy por otras direcciones (ajuste global y positivo a la crisis). Con ello, los impuestos sobre el patrimonio, que pueden servir al fin de la distribución equitativa de la riqueza, han perdido el interés e importancia del objetivo del que son instrumentos. 3) La inflación constituye también otro hecho económico que ha desanimado la utilización de los impuestos patrimoniales. En efecto, una

tasa de inflación elevada acentúa todos los problemas de los tributos patrimoniales: dificulta la valoración de sus bases, varía la relación entre los valores de los distintos bienes patrimoniales, impide la fijación de tipos de gravamen justos y los aumenta en términos reales con el alza de los precios de cada año. La complicación de indiciar los impuestos patrimoniales, para evitar las distorsiones creadas por la inflación, supera con mucho a la que plantean el impuesto sobre la renta y el de sociedades. No tiene nada de extraño, pues, que poco quiera saberse de impuestos tan afectados por un mal tan presente como es hoy el de la inflación.

B. La política también ha reducido su aprecio por los impuestos patrimoniales, por los anteriores motivos económicos y también por otras causas: 1) Los aumentos de la imposición, con su reforzamiento al sector público, no figuran entre los objetivos de los distintos partidos políticos, dominados más bien en la actualidad por el intento de disminuir la presión fiscal, reducir la dimensión del sector público, lograr la mayor flexibilidad y competitividad de la economía. Conseguir una distribución más equitativa de la riqueza constituye un objetivo secundario, que además debe tratarse de alcanzar por medidas diferentes del aumento del sector público. Esta falta de demanda política es denunciada por la encuesta realizada por Sandford, Lewis y Fleming (1978) entre los militantes del partido laborista inglés, que habían sido tradicionalmente entusiastas defensores de la imposición patrimonial; pues bien, a finales de la década pasada, sólo un 37 por 100 de los encuestados pensaban que el impuesto

sobre el patrimonio era un medio útil para conseguir una mejor distribución de la riqueza. 2) La complejidad administrativa y política de muchas propuestas les ha restado apoyo político, tanto más cuanto que no prometen ni ingresos públicos ni popularidad a quienes se decidan por ellas. 3) Los impuestos patrimoniales existentes contienen concesiones amplias que habría que corregir, con la impopularidad política consiguiente. Esas concesiones, según constatan todos los análisis de los impuestos patrimoniales, se han realizado en tres grandes sectores: a) la agricultura (cuyos valores patrimoniales son objeto de concesiones en todos los países, o de exenciones). La diferencia entre valor patrimonial y renta de la propiedad rústica es enorme: la gran demanda de tierra, impulsada por múltiples factores, hace que, respecto a sus valores patrimoniales, su renta sea muy reducida (del orden del 2 por 100). Un impuesto sobre el valor patrimonial establecería así un gravamen de difícil/imposible pago con la renta que genera. Este hecho y la protección política concedida a la agricultura han dado lugar a que en la mayoría de los países los impuestos patrimoniales se apliquen con enormes limitaciones a la propiedad inmueble rústica; b) los pequeños negocios (cuyos activos patrimoniales son objeto de tratos de favor), y c) derechos de pensiones. ¿Quién es el político que se embarca en reducir estas concesiones, que serían el principio de una reforma de los impuestos sobre el patrimonio? 4) El talón de Aquiles de los impuestos patrimoniales reside en la identificación de sus sujetos pasivos, la valoración de sus bienes y su frecuente comprobación. Económicamente, la base

del impuesto patrimonial deberían ser los precios de mercado de los bienes, pero, como afirmaba un documento de una comisión británica sobre imposición patrimonial (1975), «no conocemos ningún país del mundo en el que todas las partidas que integran un patrimonio se valoren a sus precios de mercado». La existencia de bienes patrimoniales no liquidados, y la falta de referencia de mercados para ciertos bienes exige usar precios que no son sino un espejo oscuro de la realidad económica. No es infrecuente que el valor patrimonial se calcule a partir de la capitalización de ciertos rendimientos, lo que no ofrece valores reales propios a la imposición patrimonial, y es frecuente perpetuar valoraciones patrimoniales por años, alejándolas de la realidad. Todo ello hace que los impuestos patrimoniales se apliquen con grandes limitaciones en sus valoraciones, limitaciones agrandadas por las deficiencias de medios de la Administración tributaria. Conscientes de esta realidad, son muchos los políticos que menosprecian estos gravámenes. 5) La evasión y el fraude constituyen males generales que afectan a la imposición patrimonial de la mayoría de los países. Las vías por las cuales se ha generalizado la evasión son muy diversas, según las instituciones y costumbres de cada país y según los impuestos patrimoniales aplicados. La existencia de títulos al portador, la constitución de *trusts* y fideicomisos ficticios constituyen las alternativas de evasión más frecuentes. Por otra parte, el tratamiento especial concedido a las donaciones, con independencia del impuesto de sucesiones, aplicando tipos menores y con otros tratos fiscales de favor, es una garan-

tía para el mal cumplimiento del impuesto de sucesiones. Crear un conjunto de garantías que permitan reducir el margen de evasión y fraude de los impuestos patrimoniales no ha sido nunca una tarea fácil ni administrativamente barata. Precisa de medios personales y materiales, y de perseverancia, que son costosos y políticamente impopulares. 6) La consideración de los lazos de parentesco o consanguinidad, existente en muchos impuestos patrimoniales como criterio para graduar la carga del tributo, ha sido objeto de muchas críticas por los hacendistas. Bird (1978) ha afirmado que ninguna de las razones alegadas para esa justificación tiene fundamento. Sin embargo, el carácter inesperado de la transmisión patrimonial para herencias lejanas, el supuesto de la existencia de una capacidad de pago menor cuando la relación personal entre causante y heredero es mayor, la concesión de incentivos a la acumulación del capital por parte del causante o del donante, la proximidad de las regulaciones del Derecho Civil a las del Derecho Fiscal y la situación personal de viuda e hijos en las transmisiones patrimoniales, han hecho que se considere a la familia como algo especial y que se atienda a esas interdependencias personales, más o menos intensas, entre donante y donatario, causante y heredero, para graduar el gravamen. El horizonte hacia el que hoy marchan los impuestos patrimoniales exige variar esta situación, porque es más bien el conjunto de las transmisiones recibidas en vida lo que debe gravarse, con independencia del grado de parentesco existente. Alterar esta situación puede ir en contra de costumbres profundamente enraizadas en el país, lo que aña-

de una dificultad adicional a la reforma de los impuestos patrimoniales.

C. La revisión de los efectos económicos del gravamen por parte de la teoría de la Hacienda. Tradicionalmente, uno de los alicientes más destacados para favorecer la opción por los impuestos patrimoniales es utilizarlos al servicio de la redistribución de la renta y la riqueza. La pregunta, por lo tanto, de ¿logran una redistribución más equitativa de renta y riqueza los impuestos patrimoniales? y la correlativa a ésta ¿no afectan estos gravámenes a los alicientes hacia el trabajo, ahorro e inversión, pudiendo perjudicar el desarrollo económico? constituyen dos cuestiones claves para la valoración de estos impuestos. En general, la opinión dominante sobre los efectos económicos de los impuestos patrimoniales es la de que pueden contribuir a una distribución mejor de la renta y la riqueza nacionales, pero últimamente se han alegado algunas observaciones que pueden hacer dudar sobre la validez de una respuesta categóricamente afirmativa. Esta era la posición sustentada durante mucho tiempo, hasta tal punto que, refiriéndose a los impuestos sobre las transmisiones hereditarias, Jantscher (1977) afirmaba que «el objetivo de la imposición sobre transmisiones hereditarias sirve a una meta de la que no puede dudarse: la de redistribuir renta y riqueza y la de oponerse a las concentraciones patrimoniales de todo tipo». Sobre esta conclusión tradicional ha dirigido sus críticas Stiglitz (1978), aduciendo varias razones que pueden poner en duda ese supuesto servicio invariable de la imposición sobre transmisiones patrimoniales a una distribución

más equitativa. Si el tributo de sucesiones redujera el ahorro, la sociedad se encontraría con una cantidad menor de capital, lo que llevaría a una remuneración real del trabajo más baja y, en ciertas condiciones, podría hacer que la parte de la renta del trabajo fuera menor. En la medida en que la renta del capital estuviera más desigualmente redistribuida que la del trabajo, el efecto sería acentuar la desigualdad. Por otra parte, dentro de una generación es probable que la mayor parte de las personas transfieran riqueza únicamente a otras que están en situación peor que ellas. Transferencias que tienden a fomentar la igualdad. Dificultar o suprimir esas transferencias voluntarias podría conducir a una desigualdad mayor. Por otra parte, existe una gran incógnita respecto a cómo el impuesto de transmisiones hereditarias afecta al comportamiento ahorrador del causante. Es posible concebir escenarios igualmente convincentes en los que el causante ahorre menos y otros en los que ahorre más, por lo que el efecto sobre el crecimiento económico general de un impuesto sobre transmisiones patrimoniales es dudoso.

Por otro lado, el hecho de que el capital humano (el dedicado a aumentar la educación y el adiestramiento de las personas, elevando así sus capacidades de rendimiento) no forme parte de ningún impuesto patrimonial puede originar una variación en la estructura del capital transmitido entre generaciones.

El tratamiento de los efectos económicos de los impuestos patrimoniales deja hoy el sabor amargo de la ambivalencia de sus efectos generales y, por lo mismo, no despeja completamente la beligerancia y utilidad del

impuesto para distribuir la renta, y no se asegura que no disminuya su cuantía. Esa incertidumbre constituye un motivo importante para explicar por qué los políticos no apoyan reformas fiscales de esta tributación.

Un efecto bien conocido, y subrayado por todos los análisis económicos de la imposición patrimonial es el que los impuestos sobre el patrimonio de todo tipo pueden tener sobre las corrientes internacionales de capital. Bird (1978) ha llegado a hablar de la existencia de un nivel internacionalmente competitivo de la imposición patrimonial, una especie de «mínimo común denominador», superado el cual el capital tendería a salir del país. Cabe poca duda de que el tema de este «mínimo común denominador» ha constituido un motivo de seria preocupación al regular la política tributaria de los impuestos patrimoniales.

Todas las razones expuestas hasta aquí constituyen un copioso inventario para explicar la tendencia más claramente disponible en los impuestos patrimoniales en las distintas sociedades contemporáneas: su estancamiento o su decadencia. Una decadencia que no es fortuita, pues tiene tras de sí las múltiples y sólidas razones que se han expuesto.

Ad. II. Si la inadecuada regulación y la decadencia de los impuestos patrimoniales constituyen la triste realidad actual, parecería justo preguntarse, ¿de dónde pueden venir las demandas sociales de reforma fiscal de tales tributos? ¿Es probable que estas fuerzas tonifiquen la demanda para una nueva regulación de los impuestos patrimoniales en las sociedades occidentales en los años 80? No son

estas preguntas de fácil respuesta. Al ensayarla, Tait (1983) ha alegado tres posibles argumentos, que pueden colocar sobre el tapete de la actualidad presente y futura a las reformas de la imposición patrimonial.

El primero de ellos destaca la importancia que en la distribución de la renta pueden tener determinados acontecimientos de los años 80: la variación importante de los precios relativos y los cambios en el valor de distintos activos, que pueden ser tan súbitos que ocasionen desigualdades notables en el reparto de la riqueza y de la renta nacionales, a cuya disminución podría contribuir una mejora en el diseño y aplicación de los impuestos patrimoniales.

En segundo lugar, el desarrollo económico de la segunda mitad de los 80 no va a ser el espectacular de los años 60, ni el limitado de comienzos de la década actual. Las tasas de crecimiento del PIB que hoy apuntan por doquier se mueven en torno al 2 por 100 de aumento en términos reales. Una tasa corta para proporcionar empleo a toda la mano de obra disponible. Lo que nos queda de los años 80 va a vivirse en sociedades con fuertes tensiones sociales, porque la producción disponible es corta para satisfacer las necesidades sociales existentes. Una mayoría de electores con baja renta, y con hogares con elevada tasa de desempleo, podrían contribuir a crear un clima favorable al resurgimiento político de la equidad: ya que crecemos poco, hagámoslo con menos diferencias.

La tercera alternativa para la demanda de equidad la ve Tait (1983) en lo que él ha llamado «fossilización de las clases socia-

les por el impuesto». La existencia de minorías que perciben rentas elevadas se ha tolerado en las distintas sociedades en razón de la movilidad de esas minorías y en razón de la contribución de esa movilidad a lo que podrían denominarse grandes objetivos sociales. Si una sociedad adquiere el suficiente dinamismo para garantizar que los ciudadanos puedan tener la oportunidad de formar parte de las minorías con rentas privilegiadas, esa desigualdad de la renta tendrá un mayor consentimiento social. Sin embargo, lo que está sucediendo en los países occidentales en la actualidad es una fossilización de clases sociales. No hay quien pueda entrar en el club de los ricos justamente porque los impuestos progresivos sobre la renta lo impiden. La minoría que disfruta de rentas más elevadas es siempre la misma, porque transmite su diferente poder a través de los incumplidos y blandos tributos sobre el patrimonio, las donaciones y las transmisiones hereditarias. El resultado ante el que nos encontramos, por tanto, es una distribución desigual, no legitimada socialmente. Todo lo cual abriría, de ser cierto, unas posibilidades considerables a los impuestos patrimoniales. Posibilidades tanto mayores si estos impuestos funcionasen no de manera *aditiva* sino *sustitutoria*, según afirman Sandford, Willis y Ironside (1973). Es decir, si la mayor recaudación de los impuestos sobre el patrimonio sustituyera a lo obtenido por los tipos marginales elevados de la escala de renta, de forma que la recaudación patrimonial no se adicionara a la obtenida por el impuesto personal, sino que ocupara el lugar de esta recaudación derivada de los tipos y rentas más elevados.

Esas potenciales fuerzas creadoras de demanda social de reforma tributaria en los impuestos patrimoniales tienen que contraponerse a las fuerzas negativas que se deducen de la generalización de valores liberales en las sociedades presentes, y que condenan la utilización de impuestos patrimoniales con propósitos redistributivos. ¿Cuál de las anteriores fuerzas contrapuestas será la que prevalezca en estos años finales de la década de los 80? Constituye una pregunta de evidente y diferenciada respuesta para cada realidad nacional. Sin embargo, la existencia en todos los países de impuestos patrimoniales con profundos defectos y mal aplicados parecería forzar a una reforma emprendida con un entusiasmo perfectamente describable, que tratase de poner un poco más de orden y un poco menos de evasión en esta imponente parcela del sistema tributario.

Ad. III. ¿Qué opciones reformadoras de la imposición patrimonial se hallan hoy disponibles? ¿Hacia dónde gravitan las propuestas que resuelven los problemas comunes a los principales países en los impuestos patrimoniales? Las opciones fiscales de la imposición pueden apoyarse, en principio, sobre dos gravámenes diferentes: el impuesto sobre el patrimonio neto, y el gravamen de transmisiones patrimoniales, y las actuaciones reformadoras pueden intensificarse sobre uno o ambos tributos. También es posible elegir entre otras dos opciones más innovadoras: la del impuesto sobre adquisiciones y la inclusión en la renta extensiva de donaciones, herencias y legados.

Los argumentos teóricos en favor del impuesto sobre patrimo-

nio neto son sólidos, y quizá los dos prioritarios los ha manifestado con toda claridad el Informe del Comité Neumark (1965): permitir la discriminación entre rentas fundadas (capital) y no fundadas (trabajo) y contribuir a mejorar/corregir las declaraciones de los impuestos progresivos del sistema tributario: el personal sobre la renta y el de sucesiones y donaciones. Esos dos argumentos pueden ser complementados por todos los que la literatura financiera ha venido relatando: contribución a la equidad y a la eficacia (*vid.* una exposición excelente de esa argumentación en Lagares [1972] y en Breña y García Martín [1980]). Esta argumentación teórica tiene frente a sí los argumentos filosóficos, económicos y administrativos dirigidos contra el impuesto patrimonial: supone una limitación que cohibe/limita el ejercicio del derecho de propiedad, puede actuar contra los incentivos y es de muy difícil aplicación general (el capital humano escapa siempre al impuesto; la identificación, valoración y actualización del patrimonio plantea formidables problemas, con los que sólo puede luchar una administración muy preparada —de forma que la suma del impuesto sobre patrimonio neto + administración tributaria deficiente = injusticia fiscal—; el impuesto puede plantear, en fin, también, problemas de liquidez al contribuyente obligado a su pago).

El sí o el no a un impuesto sobre el patrimonio neto depende de cómo se valoren las ventajas e inconvenientes que se acaban de exponer, que sustentan lo que usualmente han relatado los hacendistas y la política tributaria en nuestro tiempo. Es obvio que esa valoración tiene unos funda-

mentos ideológicos profundos, que afectan a la presencia o ausencia del impuesto sobre el patrimonio neto en los distintos sistemas tributarios. En cualquier caso, parece claro que la defensa del impuesto sobre el patrimonio neto exige admitir su *limitado papel recaudatorio* directo. No se puede tratar de obtener con la imposición sobre el patrimonio neto grandes cantidades de ingresos públicos. Sin embargo, bien gestionado, el impuesto sobre el patrimonio neto puede, *indirectamente*, hacer más fecunda la aplicación del impuesto sobre la renta, tejiendo una malla que impida la evasión. Esa presencia del impuesto sobre el patrimonio neto debe realizarse por la Administración tributaria *conociendo sus indudables debilidades* (que afectan básicamente a su recaudación), que se deben tratar de corregir paulatinamente para ganar su supervivencia al servicio de lo que es su principal objetivo: una *gestión integrada de la imposición directa*. La respuesta a la implantación del impuesto sería negativa si la Administración tributaria no cuenta con los medios ni la organización para llevar a cabo su gestión eficiente, pero esta negativa a aceptar el gravamen se cosechará siempre en la gestión de la imposición personal sobre la renta. Se ha afirmado que una alternativa útil a la imposición patrimonial sería que la Administración tributaria conociese con detalle (a través de una relación) *los bienes patrimoniales que poseen los distintos contribuyentes con la renta* (informe de la Comisión Asprey). Sin embargo, es un hecho probado que estas relaciones de los bienes patrimoniales tienen escasa operatividad para traducirse en ingresos recaudatorios mayores en el impuesto

LA ESPAÑA FISCAL DIFERENTE DE LA IMPOSICION PATRIMONIAL

La reforma tributaria emprendida en España a partir de las elecciones democráticas de 1977 incorporó al impuesto sobre el patrimonio neto como un tributo «extraordinario». Este impuesto mereció después la conformidad de los distintos partidos políticos, para su definitiva consolidación en nuestro cuadro fiscal, en los Acuerdos de la Moncloa.

En enero de 1978, y cumpliendo con los compromisos pactados, el Gobierno presentaba un proyecto de Ley del Impuesto sobre el Patrimonio. Este proyecto de ley no se discutió por las Cortes y quedó paralizado en ellas durante cuatro largo años. En julio de 1982 el Presidente de la Comisión de Hacienda aclararía el porqué: «el proyecto de ley no se ha debatido porque no hay voluntad de que este impuesto se consolide en su actual dimensión, pues en UCD hay amplio consenso para sustituir el actual Impuesto sobre el Patrimonio por otro que grave las grandes fortunas», añadiendo que el Ministro de Hacienda no le había urgido, como Presidente de la Comisión de Hacienda, para que ese proyecto saliera adelante, concluyendo que la «congelación del proyecto la dictaba la praxis política». El Presidente de la Comisión de Hacienda completaba esas ilustrativas explicaciones afirmando que había «que ir a un impuesto sobre las grandes fortunas», tributo que, sin embargo, habiéndose podido configurar durante el largo plazo de cuatro años y medio, no se había elaborado ni presentado a las Cortes.

Esas afirmaciones se difundían con el número 1 de la revista del Instituto de Estudios Económicos para 1982, que contenía una amplia documentación referida al Impuesto sobre el Patrimonio Neto, precedida de un breve estudio introductorio en el que se realizaba una dura crítica a la adopción por la Hacienda española de ese gravamen patrimonial, que se estimaba necesario y que podría orientarse con ventaja económica, administrativa y valorativa por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, en vez de por el complicado y distorsionador Impuesto sobre el Patrimonio Neto.

El eslabón siguiente de la pequeña historia del Impuesto sobre el Patrimonio Neto lo ofrece el documento del

Círculo de Empresarios «Una política Fiscal al servicio de la Reactivación Económica», que proponía en su 3.^a conclusión «suprimir el impuesto sobre el Patrimonio (Neto) por ser un gran freno para el ahorro, además de una vía fácil para la confiscación indirecta de los patrimonios», oferta fiscal que AP convertiría en su demanda política de reforma tributaria en el programa presentado a las elecciones del 28 de octubre de 1982.

Mientras tanto, y testimoniando una vez más las contradicciones ideológicas del partido, UCD comparecía a las elecciones de 1982 con una demanda de reforma tributaria en la que había desaparecido el Impuesto sobre el Patrimonio Neto, y tampoco se recogía el «amplio consenso» que el Presidente de la Comisión de Hacienda revelaba como existente en UCD para sustituir el Impuesto sobre el Patrimonio Neto por un gravamen de las grandes fortunas. Un silencio elocuente era la respuesta que encontraba el elector ante el Impuesto sobre el Patrimonio en la demanda de reforma tributaria de UCD en octubre de 1982.

Esta breve historia —de 1977 a 1982— del Impuesto sobre el Patrimonio Neto contiene importantes enseñanzas acerca del proceso de reforma tributaria que no pueden reducirse a la pura anécdota de la inconsecuencia política. Ese proceso histórico plantea preguntas elementales tras de las que están respuestas importantes para conocer y valorar los problemas y dificultades del Impuesto sobre el Patrimonio Neto en España y, sobre todo, para conocer las dimensiones políticas y técnicas del propio proceso reformador de nuestra fiscalidad emprendido en 1977. ¿Por qué se aceptó por todos los partidos políticos en sus demandas de reforma tributaria de 1977 el Impuesto sobre el Patrimonio Neto? ¿Por qué no se planteó la derogación del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto *antes*, sustituyéndole por una versión definitiva del mismo disponible en las Cortes desde de 1978? ¿Por qué ese gravamen se niega frontalmente en la demanda de reforma tributaria de la derecha en octubre de 1982 y se elimina toda referencia al tributo por los partidos de centro?

Tratemos de dar respuesta a esas preguntas.

Es un hecho sorprendente que el Impuesto sobre el Patrimonio Neto figurase en todas las demandas políticas de reforma ofrecidas a los electores desde las diversas ideologías en junio de 1977, y lo es también que ese tributo contase con un amplio consenso de la Administración tributaria del país. Sin duda, esa demanda política constituyó una razón explicativa de la aceptación inmediata del tributo en 1977.

Además, detrás de este hecho que facilitaba la aceptación del tributo se encontraba la experiencia de la inspección tributaria en su lucha contra la plaga del fraude en la imposición directa sobre la renta. En esa lucha contra el fraude se inscribe la aleccionadora historia de los incrementos no justificados de patrimonio a los que, con penuria legislativa evidente, se había agarrado la inspección para formar las exiguas cifras de recaudación y el corto número de sujetos pasivos de la desaparecida Contribución General sobre la Renta desde 1944 a 1951. Esa práctica de la inspección para poner de manifiesto la renta ocultada por los contribuyentes en sus falseadas declaraciones, merced a la prueba que ofrecía la escandalosa adquisición de patrimonios, tomó el camino erróneo —pero aceptado en la mayor parte de los casos por un cuerpo contribuyente defraudador— de considerar las adquisiciones patrimoniales no justificadas como rentas y, como tales, gravarlas. Esa práctica de la inspección de Hacienda se sancionó legal y paradójicamente en 1951 y se reafirmó por la Ley de 16 de diciembre de 1954. El Impuesto sobre la Renta integró así, en su base, los incrementos no justificados de patrimonio, un error evidente que testimoniaba dos hechos de igual importancia: la amplia evasión del gravamen sobre la renta (pues sólo un impuesto que se evade ampliamente es capaz de consentir esa ampliación desmesurada de sus bases, consistente en adicionar patrimonio y renta para gravar la suma); y, de otra parte, el necesario y eficaz apoyo patrimonial que la inspección del impuesto sobre la renta necesita para captar a unos contribuyentes mayoritariamente defraudadores.

La reforma tributaria de 11 de junio de 1964 terminó con ese apoyo patrimonial

nial en el que había descansado el quehacer de la inspección para exigir el impuesto personal en su versión de Contribución Complementaria sobre la Renta. Nació así el pretencioso Impuesto *General* sobre la Renta de las Personas Físicas, al que el desamparo de la investigación patrimonial negaba la consecución de su primer calificativo. No podía ser *general* un impuesto con esa deficiencia investigadora y, aunque la misma intentó remediarse en 1968, el buen propósito se perdió en el infierno de una discusión parlamentaria que debe figurar entre los documentos más aleccionadores de nuestra historia fiscal, como testimonio directo de la presencia de los grupos de interés y de presión que convoca la apelación tributaria al patrimonio personal. Un nuevo fracaso registra el intento de declaración patrimonial en el Impuesto sobre la Renta realizada en 1973. La declaración obligada del contribuyente de su patrimonio a nada podía conducir, pues padecía el mismo deterioro que afecta a la declaración de su renta. De esta manera, la investigación patrimonial desaparecía de la escena tributaria, con lo que el fraude podía continuar.

Esa experiencia histórica que la inspección había vivido apuntaba a que el patrimonio entrase en juego si se quería ganar la baza de un tributo verdadero en el impuesto sobre la renta. La necesidad de conocer el patrimonio para estimar la renta constituye una condición para evitar el sarcasmo de tener en el papel impuestos sobre la renta progresivos en sus tarifas, pretendidamente generales en su denominación y limitados a ofrecer un triste espectáculo de impotencia recaudatoria, consistente en aplicar tarifas progresivas, empeñadas en gravar más y más (por la creciente progresividad de sus tipos), aplicadas realmente sobre menos contribuyentes y menos renta (por la huida de la renta hacia el patrimonio, que la inspección no puede conocer porque ha caído sobre ella el telón de acero de la prohibición de investigarlo). La conciencia de esa realidad en cuantos conocían la experiencia fiscal española llevaba a urgir la investigación y el conocimiento del patrimonio para asentar un impuesto sobre la renta en España. Esa experiencia apuntaba también a la necesidad de realizar una investigación seria del patrimonio, basada en su conocimiento. ¿Y qué mejor manera de conocer el patrimonio que tratar de hacerlo emprendiendo la aventura de conocer su cuantía a través de un impuesto directo que recayera sobre él?

La regulación que se realizó del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto en 1977 fue la tosca y provisional (que eso es lo que quería calificar el apellido impropio de «extraordinario») que podía hacerse en unas medidas urgentes. Pero, a partir de entonces, se

había ganado una batalla política del impuesto, aunque no la guerra que acompañará siempre a su definitiva implantación. Surgió así un gravamen que, como se ha afirmado con razón, «tiene como principal virtud simple y llanamente la de su existencia». Nada más, pero también nada menos. Porque ese tributo «extraordinario» y tosco, lleno de imperfecciones, debía sustituirse en su día por un Impuesto sobre el Patrimonio Neto que, si aspiraba a su aceptación, debería pasar por la prueba de su adecuada estructuración —ya sin prisas— y de su efectiva exigencia. Esas dos pruebas, por las que se contrasta la calidad y validez de un impuesto sobre el Patrimonio Neto, constituían retos formidables que obligaban a plantearse y a discutir todos los problemas básicos que plantea a la Administración tributaria una reforma fiscal que ponga al día la *imposición directa*. Porque, como demuestran brillantemente Fernando Breña y José Aurelio García Martín en su estudio del «Impuesto sobre el Patrimonio Neto», la exigencia del mismo obliga a plantearse seriamente y a responder con medidas concretas, y no con retórica, a las tres condiciones de las que depende su administración: obliga a replantear la concepción y los medios en materia censal (no hay impuesto posible sobre el Patrimonio Neto sin una operación quirúrgica de nuestro sistema catastral y de censos, es decir, sin una mejora radical del sistema informativo fiscal); obliga a facilitar el acceso de la Administración tributaria a la información tradicionalmente paralizada por obstáculos institucionales que es preciso superar (secreto bancario, modificación del sistema registral, integración de la información pública, mejora del régimen contable de las empresas, modificación del registro y tenencia de acciones); requiere la disponibilidad de medios personales y una organización distinta de la Administración tributaria. En esos tres frentes se decide si la sociedad organizada desea o no el Impuesto sobre el Patrimonio Neto, y cabe poca duda del carácter trascendente y necesario de ganar las batallas en esos tres frentes para realizar la reforma tributaria, y con ella la de la reforma del Impuesto sobre el Patrimonio Neto.

¿Puede extrañar entonces que, ante esas modificaciones que reclama un Impuesto definitivo sobre el Patrimonio Neto, no se haya planteado su adopción ni discusión por el temor de suscitar el debate público que airease esas cuestiones vitales de las que depende la suerte del proceso de reforma fiscal? ¿No testimonia el aplazamiento de la discusión del Impuesto sobre el Patrimonio Neto la existencia de una *Hacienda débil*, atemorizada por los intereses conservadores ante la discusión

de los temas radicales de la reforma fiscal a los que el mismo lleva? ¿No es la mejor solución para una defensa inteligente de los intereses conservadores dejar que el Impuesto «Extraordinario» sobre el Patrimonio Neto alargue su vegetativa vigencia y, a la vista de su manifiesta tosquedad y perceptibles defectos de su aplicación y la imposibilidad de la Administración de hacerlo, termine algún día por derogarse? Dejar que el impuesto extraordinario se agoste al calor de sus limitaciones y pedir después su supresión es la mejor manera de no entrar en la espinosa e inevitable polémica de los grandes temas de la reforma fiscal a los que lleva la instauración definitiva del tributo, una polémica en la que los intereses conservadores temen ver denunciados sus privilegios, y quizás se arriesguen a perderlos.

El hecho es que ese proyecto de Ley del 78 jamás se discutió y que, desde entonces, junio del 78, hasta hoy han ocurrido otros acontecimientos que han alejado más aún la posibilidad de que el Impuesto sobre el Patrimonio Neto interprete el verdadero papel que se le debía asignar en nuestra Hacienda: ser el elemento de apoyo para construir un impuesto personal sobre la renta de *masas*, es decir, un impuesto *general*.

La cesión del impuesto a las comunidades autónomas, a las que hoy se encomienda la gestión del tributo en su más amplio sentido, y la falta de disposiciones para vigorizar el tributo, explican su lánguida y decadente vida en nuestra realidad fiscal. Todos los conocedores de nuestra Hacienda afirman que es imposible arraigar y extender un impuesto personal sobre la renta sin el apoyo y el conocimiento del patrimonio personal que facilita el tributo establecido sobre él. El test de coherencia entre las declaraciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre el patrimonio no se ha realizado jamás, cuando era éste un propósito prioritario de la reforma de 1977, y cuando tan fácil hubiese sido, con los métodos informáticos disponibles, llevar a cabo esta tarea, de gran utilidad para los servicios de la inspección sobre la renta.

Quejarse de las enormes discrepancias existentes entre bases fiscales y bases estimadas en el impuesto personal constituye un lamento repetido de nuestra política tributaria cada vez que a ésta le llegan los estudios de la Comisión del Fraude. Esta queja periódica debe terminar presentando en cada ejercicio aproximaciones claras entre renta fiscal y renta efectivamente gravada. Pero ello será imposible si la Inspección y la Hacienda españolas no cuentan con la eficiente palanca del Impuesto sobre el Patrimonio Neto.

personal sobre la renta. Otra alternativa posible sería la de establecer el impuesto patrimonial con un tipo impositivo cero, de tal manera que la Administración fuese, poco a poco, montando la infraestructura necesaria para administrar el tributo, convirtiendo el tipo de gravamen en positivo cuando esté en condiciones de aplicar con un mínimo de eficacia el impuesto. Esta alternativa fue la propuesta en el «Libro Verde» de reforma tributaria en España (año 1973), que posteriormente se abandonó en los últimos proyectos de reforma por la aplicación de un tipo reducido, aunque finalmente las Cortes se inclinaron, con evidente error, por una escala progresiva. La opción española por el impuesto sobre el patrimonio neto constituye una línea reformadora singular, cuyas lecciones no debería olvidar nuestra Hacienda y nuestra política tributaria. (Véase recuadro: «La España fiscal diferente de la imposición patrimonial»).

El impuesto sobre transmisiones y sus mejoras constituyen una opción fiscal para el gravamen del patrimonio. Tributo partido en la mayoría de los países en tres grandes ramas: donaciones, caudal relicto y porciones hereditarias. La oportunidad de la transmisión facilita la aplicación del gravamen (con inventario del haber hereditario que permite valorar la base a la Administración) y el impuesto permite el aplazamiento del gravamen en vida del causante; éstas son sus más proclamadas ventajas, mientras que sus inconvenientes se contabilizan en su difícil coordinación con el impuesto de donaciones y en la erosión experimentada en las bases fiscales por la proliferación de exenciones y tratos tributarios

de favor. Esta situación de partida facilita una posible actuación reformadora, consistente en corregir los defectos acumulados por los impuestos actuales sobre transmisiones patrimoniales: revisando las concesiones actuales realizadas a los patrimonios agrícolas, las exenciones de los pequeños y medianos negocios, los derechos de las futuras pensiones. Por otra parte, el cierre de los circuitos de evasión adquiere también una gran importancia, al igual que la integración del impuesto de donaciones con el de transmisiones patrimoniales.

Una tercera opción reformadora consistiría en inclinarse por transformar el impuesto de transmisiones en un impuesto sobre *adquisiciones*. Un impuesto que recaería sobre el destinatario de la transmisión (por donación, por legado) con residencia en el país que establece el impuesto, y con total independencia de la procedencia de los bienes en cuestión o de las leyes de residencia del donante o testador.

¿Qué ventajas tendría esta forma de gravar el patrimonio? Cinco fundamentalmente:

a) Mayor eficacia que el impuesto de sucesiones para reducir las concentraciones de riqueza causadas por la herencia y para distribuir la riqueza más ampliamente. Si la herencia constituye la institución que preserva la desigualdad, un impuesto de adquisiciones gravaría directamente, y en mayor medida, la riqueza acumulada por cada persona (el impuesto recaería en menor medida sobre el pequeño beneficiario, ¿no constituiría esto un aliciente para dividir donaciones y legados, difundiendo así más la propiedad de los patrimonios?).

b) El impuesto cumple con el principio de capacidad de pago del donatario o legatario y podría ajustarse a las condiciones personales del beneficiario.

c) El impuesto podría afrontar mejor que el de sucesiones los problemas de evasión/fraude. La fijación de la residencia del donatario/legatario y la suma de adquisiciones permite referir personalmente el gravamen, en vez del más confuso domicilio del testador o donante. Por otra parte, el impuesto sobre adquisiciones, al sumar legados y donaciones, cuenta con un mecanismo anti-evasivo implícito frente al impuesto de sucesiones actual, pues la donación constituye una vía para obviar el impuesto sobre las transmisiones hereditarias.

d) Inteligibilidad del impuesto: se gravan *todas* las adquisiciones, suprimiéndose la distinción donaciones-legados, que complica el impuesto de sucesiones y facilita la defraudación. El impuesto ofrece una posibilidad de reducir su gravamen: difundir las transmisiones (ofrece incentivos para aumentar la riqueza del «pobre»).

Esos cuatro argumentos podrían resumirse, como lo hacen Sandford, Willis y Ironside, en cuatro títulos: menor desigualdad, mayor equidad horizontal en el tratamiento de los contribuyentes, menor evasión, mayor inteligibilidad del impuesto.

Otra ventaja destacada del impuesto sobre adquisiciones reside en que responde a una filosofía política muy diferente de la que informa al impuesto de sucesiones. En efecto, el impuesto de sucesiones reduce la desigualdad al apropiarse el Estado de fondos privados que se supone son mayores cuando

proceden de grandes fortunas. La recaudación pública disminuye la desigualdad privada. El impuesto sobre adquisiciones hace, en parte, lo mismo, al recaudar de quien más recibe más impuestos, pero *además* fomenta la distribución *privada*, al permitir la reducción del impuesto pagado si la transmisión se realiza a quien tiene menos. Dicho en otros términos: la política de redistribución queda encomendada al Estado por el impuesto de sucesiones. El impuesto de adquisiciones ofrece la posibilidad de interpretar la política redistributiva a la iniciativa privada del donante o causante, a *costa* del sector público (que recibiría menos ingresos públicos).

Frente a estas ventajas, un impuesto sobre adquisiciones contaría con dos inconvenientes:

a) Costes administrativos adicionales (conocer transmisiones + acumulaciones en vida).

b) Costes de cumplimiento para el contribuyente, para su adaptación al nuevo impuesto.

El saldo de ventajas-inconvenientes del impuesto sobre adquisiciones frente al de sucesiones parece favorable al primero, y así lo han reconocido los hacendistas que favorecen con sus opiniones esta opción tributaria. Sin embargo, esta alternativa no ha logrado avanzar hacia la realidad fiscal. Las razones de este estancamiento las encuentran Tait (1983) y Break y Pechman (1975) en el hecho del mayor rigor fiscal del impuesto sobre adquisiciones por su tratamiento de las donaciones y que, a pesar de todo ello —y por el aliciente concedido a la dispersión de patrimonios—, tendría menor capacidad recaudatoria. El impuesto de adquisiciones tampoco puede evitar la eva-

sión por la vía de la constitución de *trust* y fideicomisos, un problema que no tiene solución impositiva, sino legal, de regulación de esas instituciones.

Probablemente el obstáculo principal con el que el impuesto sobre adquisiciones patrimoniales ha tropezado para su avance hacia la realidad fiscal sea la débil demanda social de reformas en los impuestos patrimoniales, por las razones que se han expuesto. Pero, como afirma Harvey Rosen (1985) con razón, «si se decidiese alguna vez cargar más el acento en la imposición sobre las transmisiones patrimoniales, el impuesto de adquisiciones debería merecer una atención seria de los reformadores».

Una cuarta y última opción posible sería la de eliminar el problema de la imposición patrimonial, integrando las acreciones patrimoniales en el impuesto sobre la renta personal. Esa es la opción implícita en la definición y defensa de la renta extensiva (como base del impuesto) de von Schanz-Haig-Simons, que en este punto concreto no ha sido aceptada por la legislación positiva, dados los problemas que plantearía (¿cómo promediar el patrimonio transmitido para evitar un gravamen excesivo en la renta del año en que se produjera?; ¿el ahorro que pasa a través de donaciones y transmisiones hereditarias no se gravaría con un triple impuesto?). Esos problemas no son insolubles, pero chocan frontalmente con el concepto convencionalmente admitido de renta fiscal.

Las opciones reformadoras del impuesto patrimonial se han analizado hasta aquí en el supuesto de que la tributación directa contase como gravámenes principales la renta personal y la de

sociedades. ¿Qué sucedería si, en vez de estos impuestos, se hubiera establecido un tributo sobre el gasto personal? En este caso, es evidente que el impuesto patrimonial adquiriría mayor importancia, pues la capacidad de pago —al no considerar más que el consumo— exoneraría los beneficios que el patrimonio reporta a sus titulares y, dado que éstos se concentran en los niveles elevados de renta y riqueza, la distribución de la carga fiscal resultaría muy regresiva si no estuviera sometida a un impuesto adicional. De ahí la relevancia que los tributos patrimoniales adquieren en todas las propuestas realizadas en el impuesto sobre el gasto. Esas propuestas varían desde las más simples (mantener el impuesto sobre transmisiones hereditarias) a las más complejas (adicionar a éstas un gravamen sobre el patrimonio neto, o incluir las transmisiones como forma de gasto personal del transmitente).

La imposición sobre el consumo. Su consolidación actual en los sistemas tributarios y las opciones para su configuración mas conveniente

Cuatro son los problemas fundamentales que la imposición sobre el consumo plantea a los sistemas tributarios en la década de los ochenta: I. Su revalorización actual frente a los gravámenes sobre la renta y los beneficios. II. La elección entre las distintas formas de gravamen sobre el consumo. III. La elección entre las alternativas ofrecidas para articular un impuesto general sobre el volumen de ventas. IV. La elección del sistema de impuestos de consumos es-

pecíficos más conveniente para acompañar al gravamen general.

No hay duda de que la crítica situación económica que domina en todos los países ha revalorizado en esta década de los 80 la tributación sobre el consumo frente a los gravámenes que recaen sobre la renta y los beneficios. Ante todo, porque el objetivo fundamental de la imposición debe ser elevar el ahorro y favorecer la inversión en las múltiples direcciones demandadas para superar la crisis actual. La reestructuración de los viejos sectores productivos, con grandes obsolescencias provocadas por las variaciones en los precios y costes relativos, el fomento de nuevas actividades productivas que sustituyan a las hoy decadentes, reclaman un esfuerzo inversor mucho más vigoroso que el realizado en el pasado. Y también mucho más difícil, puesto que la caída en el ritmo de crecimiento de la renta no favorece su realización. De ahí que todos los instrumentos que fomentan un ahorro positivo deban ser utilizados por la política económica, y entre éstos se encuentra, sin duda, la tributación sobre el consumo.

Por otra parte, el crecimiento de los gastos públicos y la elevación de la presión fiscal han ocurrido en la mayoría de los países industriales siguiendo la alternativa marcada por el gravamen de la renta y los beneficios. Los gravámenes sobre la renta han ido ampliando el campo de su aplicación, convirtiéndose en impuestos de masas, al mismo tiempo que los deseos de más ingresos fiscales y las políticas redistributivas intensificaban la progresividad de las escalas de gravamen. La visibilidad del impuesto sobre la renta y los beneficios, y los tipos marginales cre-

cientes en el impuesto sobre la renta, han ocasionado, conjuntamente, un descontento social agudo, extendiendo la impopularidad de estos tributos al mismo tiempo que afectaban a los incentivos hacia el trabajo, el ahorro y las inversiones más arriesgadas. Todo ello ha hecho que sea cada vez más difícil continuar avanzando por esta línea impositiva en el futuro. Como ha afirmado Ken Messere (1983), será muy difícil, en un mundo como el que nos espera en los 80, de bajo desarrollo, paro elevado y considerable inflación, intensificar más aún la utilización de los impuestos sobre la renta y los beneficios. El gravamen del consumo aparece como una alternativa que, al mismo tiempo que contribuye a fomentar el ahorro, puede *recuperar el terreno perdido* por parte de la imposición sobre el consumo durante los años críticos que hemos vivido.

Por otra parte, también es cierto que los argumentos sobre los cuales ha descansado la crítica tradicional a la imposición sobre el consumo han perdido alguna fuerza y aceptación en nuestro tiempo. Los dos argumentos tradicionales contrarios a la imposición sobre el consumo están basados en: *a)* su regresividad, y *b)* su interferencia con la administración eficaz de los recursos económicos (exceso de gravamen de la imposición sobre el consumo).

La regresividad de la imposición sobre el consumo ha sido siempre afirmada, pero no siempre probada frente a gravámenes alternativos y posibles. Seligman (1895) dijo hace muchos años que «no hay nada inherentemente malo en un impuesto indirecto sobre el consumo, como tampoco hay nada inheren-

temente bueno en un impuesto sobre la renta. Todo depende de la clase de impuesto directo o indirecto de que se trate. Un impuesto directo que recaiga sobre el trabajador no es necesariamente bueno por el hecho de que sea directo; un impuesto indirecto sobre bienes de consumo de lujo no es necesariamente malo porque sea indirecto». Esa afirmación de Seligman apunta a la posibilidad de que la imposición sobre el consumo pueda eliminar al menos algunos de los elementos de regresividad de los que se le ha acusado persistentemente. La evolución de los impuestos generales sobre el consumo, y de los específicos, ha estado dictada, en gran parte, por el deseo de eliminar de esos gravámenes aquel conjunto de bienes que podían aumentar la carga regresiva de tales impuestos, sometiendo a tributación con tipos *discriminados* a concretos consumos expresivos de una mayor capacidad de pago. Es, sin embargo, discutible que ese ajuste de los tipos de gravamen consiga lo que se propone: eliminar la regresividad de los impuestos sobre el consumo. Head y Bird (1983) acentúan la complejidad que ese intento introduce en los impuestos. La gran ventaja de los impuestos generales sobre el consumo (impuestos sobre el volumen de ventas) es su uniformidad. Tratar de establecer distintos tipos: reducido sobre los bienes necesarios, elevado sobre los bienes de lujo, mas el tipo normal o general, deformará arbitrariamente la asignación de recursos y violará la equidad horizontal sin mejora apreciable en las tendencias regresivas del impuesto. No es terreno propicio para el logro de la equidad vertical el gravamen de consumo. Resulta preferible en los impues-

tos generales concentrarse en las exigencias de equidad horizontal y neutralidad en el gravamen de los distintos bienes y servicios. Estas afirmaciones chocan con la práctica establecida de tipos diferenciales según los distintos bienes y servicios gravados (p. ej. en la CEE) y con la aceptación social generalizada de ese trato discriminatorio. Por otra parte, esas consideraciones no pueden olvidar el *escenario* geográfico-económico en el que se realizan, que condiciona su validez (países atrasados-desarrollados), porque no son iguales las oportunidades de tributación equitativa en los distintos países según su grado de desarrollo. Tema éste sobre el que se insistirá después. En el caso de los impuestos específicos, su probada regresividad resulta difícil de negar, aunque aquí los tipos diferenciales puedan tener motivos distintos de la equidad (costes externos elevados).

La segunda crítica a la imposición sobre el consumo descansa en su interferencia con la administración de los recursos escasos, con la consiguiente pérdida de eficacia económica en la asignación de renta de los consumidores en su gasto. Esta crítica, muy generalizada, a la imposición sobre el consumo se ha enfrentado con otra consideración del problema. En efecto, J. Buchanan y F. Forte (1964) han demostrado que si las cosas se consideran desde una perspectiva diferente, esto es, a través de un conjunto de *periodos de tiempo* en los que se pueda ir distribuyendo la estructura del gasto de un individuo o familia, las cosas pueden variar. En efecto, en ese enfoque de varios periodos, la estructura del gasto fluctúa más que los

ingresos previstos del total de la renta y, por ello, la familia o el individuo pueden preferir el establecimiento de un impuesto que recaiga sobre una partida del consumo que pueda posponerse en el tiempo en vez de pagar un tributo sobre la renta o un impuesto fijo de capitación, que serían sus alternativas más neutrales. Supongamos, por ejemplo, que un individuo tiene la misma renta anual sobre un período de 10 años, pero que sus gastos son mayores durante los 5 años en que él tiene que educar a sus hijos y atender a su familia. El teorema Buchanan-Forte sugiere que ese individuo o familia preferirá pagar su impuesto en los años finales, en que se haya liberado de atender a las necesidades básicas de la familia y en los que la utilidad marginal de la renta será, por lo tanto, más baja. Una estructura impositiva que facilite esta elección de gasto consistiría en un conjunto de impuestos sobre el consumo de bienes no esenciales cuyo gasto podría posponerse. Este enfoque temporal de los impuestos sobre consumo responde a la vieja filosofía propugnada para apoyar la tributación sobre consumo. El carácter optativo para los individuos de la tributación sobre el consumo de determinados bienes (que se puede eludir absteniéndose de realizarlo), que facilita el deseo del contribuyente (puede elegir la época de compra del bien gravado y del pago del impuesto), y los bajos costes administrativos del impuesto sobre el consumo, constituyen las viejas ventajas de esta imposición.

Como antes se ha indicado, la revalorización de la imposición sobre consumo deriva también del *escenario* en el que dis-

curre la exigencia del impuesto. La tradicional regresividad de la que se ha acusado a la imposición sobre el consumo frente a la imposición directa sobre la renta o los beneficios, no tiene el mismo valor, ni siquiera planteamiento, en los países industriales que en los situados en vías de desarrollo. Si la capacidad de administración fiscal de un país es limitada, rasgo que caracteriza, quizá más que ningún otro, a los países en vías de desarrollo, la posibilidad de organizar un impuesto directo y *general* sobre la renta y los beneficios es más bien escasa, por satisfactoria que pueda ser la regulación legal que lo establece. Como Richard Bird (1975) ha afirmado, «el impuesto sobre la renta, en los países en vías de desarrollo, no es general por su cobertura (ya que muchas formas de renta escapan a la imposición efectiva) ni puede ser, por esta causa, progresivo ni a veces recae sobre la renta personal». Es más, en muchos casos, la base del impuesto sobre la renta se estima por signos externos (vivienda, automóviles, servidores, estancia en hoteles) y otras manifestaciones del gasto que más bien se asemejan a un impuesto sobre consumo que a un impuesto sobre la renta. Esta debilidad confesada de los impuestos sobre la renta en los países en vías de desarrollo es la que fundamenta la duda de su efectiva vigencia.

J. F. Due (1972) ha insistido en los mismos argumentos, afirmando como ventajas de la imposición sobre el consumo en estos países las siguientes:

- La imposición sobre el gasto permite limitar los consumos innecesarios, que contribuyen en menor medida al desarrollo, y obstaculizar las importaciones

menos beligerantes a favor del crecimiento.

- La imposición sobre el consumo posee una potencia recaudatoria que puede ayudar notablemente en el desarrollo de los países que encuentran en la disponibilidad de recursos financieros el principal obstáculo al mismo.

- La imposición sobre el consumo presenta facilidades de administración y de recaudación, que hacen de ella una institución mucho más factible en países en vías de desarrollo que otros tributos personales y directos, que no pueden ser más que meta final en el camino del perfeccionamiento fiscal.

Los motivos anteriores justifican la presencia en los sistemas tributarios de la imposición sobre el consumo. Una presencia importante, vigorizada por la crisis actual, que es preciso organizar bien, optando con acierto ante las tres grandes opciones que deben realizarse para estructurar adecuadamente esta rama vital de los impuestos de nuestro tiempo. La primera de esas opciones es la que se concreta entre las dos formas de gravar el consumo:

A) *Impuesto sobre consumos específicos (excise taxes en terminología sajona, que los hacendistas españoles generalmente traducen como impuestos sobre consumos específicos).*

B) *Los impuestos generales sobre consumo, o impuestos sobre el volumen de ventas.*

Varios son los factores que condicionan esa opción, que no puede tener una respuesta independiente de lugar y tiempo. El primero de esos factores condicionantes es el nivel de desarrollo económico y la capacidad de

la administración tributaria. Si se supone un bajo nivel de desarrollo y su consecuencia: una deficiente administración fiscal, la opción debe ser favorable a A) por varios motivos: a) Por la reducida dimensión de las empresas productivas y comerciales del país, a las que será difícil la exigencia de la información contable para establecer un impuesto sobre ventas. Por otra parte, esa escasa dimensión se corresponde con una escasa integración de mercados, que hace mucho más favorable el gravamen de consumos específicos. b) El nivel de instrucción y la utilización de la contabilidad favorecen también esta alternativa en los países de escaso nivel de desarrollo, ya que éste produce, como inevitable consecuencia, una falta de educación económica y contable para hacer factible la aplicación del impuesto general. c) El bajo nivel de desarrollo económico hace más fáciles las formas físicas de control para obtener el impuesto que el control contable que necesita indispensablemente el impuesto general sobre ventas. d) El impuesto sobre ventas se basa, en gran parte —como los modernos impuestos sobre la renta y los beneficios—, en un cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, y ésta es una virtud de la que no suelen hacer gala los países en vías de desarrollo. Por otra parte, el impuesto sobre consumos específicos permite gravar a segmentos limitados de la vida económica, que son los únicos que ofrecen capacidad de pago en un país en vías de desarrollo.

Los impuestos sobre consumos específicos cuentan también con argumentos para defender su presencia en el sistema tributario de países desarro-

llados en los que se apliquen preferentemente impuestos generales. Dos son los más importantes: a) Los argumentos basados en la protección del bienestar colectivo por la existencia de consumos nocivos o por el tratamiento fiscal de la contaminación. b) Los consumos específicos permiten desempeñar el papel de los precios o tasas para financiar determinados servicios (carreteras, fundamentalmente) cuyo coste puede cubrirse con el gravamen del petróleo o del uso de vehículos.

Ahora bien, el desarrollo económico de un país y el crecimiento paralelo del sector público deciden la opción entre A) y B) a favor de B), por varios motivos: de recaudación (el potencial recaudatorio de un impuesto general sobre ventas es mayor que el de los impuestos específicos); de neutralidad (el exceso de gravamen afecta a los consumos específicos y no tanto al impuesto general) y de facilidad en la Administración (este argumento debe entenderse correctamente, ya que son incomparables los impuestos de ventas con los de consumos específicos de campo *limitado*, pues su capacidad recaudatoria sería muy desigual, lo que significa que deben compararse impuestos *extendidos* sobre consumos específicos con los de volumen de ventas, y esta comparación —desde el punto de vista administrativo— es del todo desfavorable a los impuestos *extendidos* sobre consumos específicos). Sin embargo, este argumento que decide la opción de la imposición sobre el consumo a favor de los tributos generales (volumen de ventas) cuando el desarrollo ha alcanzado un nivel aceptable no significa en absoluto que en ese nivel de desarrollo no exista pa-

pel alguno para los impuestos A). La opción por B) es preferible a la A) cuando el nivel de desarrollo es aceptable, pero se conservan como importantes, por decisivos argumentos de regulación o asignación, una serie de impuestos A), organizándose A) bajo su forma *limitada* o *intermedia*, pero nunca *extendida* (S. Cnossen (1977)).

La segunda gran opción que la imposición sobre el consumo plantea es la de inclinarse por una u otra forma de gravar el volumen de ventas. En esta elección compiten fundamentalmente dos tributos: 1) Impuesto sobre volumen monofase minoristas, y 2) IVA. ¿Qué puede decirse en torno a esta alternativa?

Es mucho lo que sobre ella se ha escrito. Un balance de esa literatura situaría al impuesto sobre minoristas como la mejor opción tributaria, por su uniformidad de gravamen al consumidor final, por su neutralidad (no produce distorsiones), por su flexibilidad y por sus efectos sobre precios (sería el menos beligerante respecto a la inflación). Esas ventajas genéricas tienen unos condicionamientos prácticos de enorme trascendencia. En primer lugar, porque la dimensión y el número de los sujetos pasivos (minoristas) hacen impracticable en muchos países la aplicación del impuesto. En segundo lugar, porque el proceso de integración económica fuerza la elección de los países que forman parte de él por el tipo de impuesto elegido. Tal es el caso de nuestro país, que al integrarse en la CEE viene obligado a optar por el IVA, por lo que la opción entre los impuestos sobre el volumen de ventas no puede plantearse. Esa opción forzada tiene, sin embargo, tras de sí argumentos distintos de

la obligación de asumir una alternativa que viene dada por el tratado de adhesión a la CEE. Como todas las opciones forzadas, la del IVA ha sido muy criticada, alegándose una larga lista de desventajas del tributo que pueden clasificarse en dos grandes grupos: desventajas económicas y administrativas. Las económicas acentúan prioritariamente su efecto sobre los precios (que resulta tan fácil de exagerar, a la vista de algunas experiencias ligadas al momento coyuntural de introducción del impuesto que en muchas ocasiones ha amplificado las consecuencias inflacionistas del tributo, efecto que no se ha registrado sino muy limitadamente en otros casos —reducidos a su efecto-impacto—, como prueba por ahora la situación española), efectos sobre el comercio exterior (en los que a veces no se computa la protección fiscal del impuesto múltiple o en cascada existente antes del IVA) y efecto financiero (por los desfases temporales entre el pago del IVA soportado y el IVA repercutido). Administrativamente, al IVA se le ha acusado de elevar los costes de la administración tributaria y los costes de cumplimiento para el contribuyente (llevarza de contabilidad, registros y facturas). Sin embargo, se han olvidado con frecuencia las ventajas económicas y administrativas del impuesto. Las económicas: las deducciones instantáneas de la inversión efectuada (el gran argumento aducido por Lauré, que decidió su aceptación en Francia), su neutralidad (si el impuesto se extiende a todas las fases de transformación de un bien) y su recaudación fraccionada (que facilita el pago del impuesto). Las administrativas: potencia recaudatoria, autocomprobación a través de la factura

(con su contribución decisiva en la lucha contra el fraude), tratamiento equitativo de importación y exportación. Por todo ello, la opción por el IVA puede haber sido una elección forzada para algunos países (como es el caso de España) pero en manera alguna es una elección infundada.

Además de optar por una u otra forma de gravamen general del consumo, los sistemas tributarios no han renunciado, como antes se indicó, a los impuestos específicos sobre el consumo, y la aceptación de estos gravámenes plantea el problema de su organización más adecuada. ¿Cómo pueden clasificarse estos tributos? Quizás el criterio más útil sea el propuesto por Cnossen (1977), que diferencia tres sistemas diferentes:

1.º Sistema de campo *limitado*. Comprende los que se han denominado los tres impuestos tradicionales: bebida alcohólicas, tabaco y petróleo y sus derivados. Es frecuente que se graven también otros consumos con mucha menos importancia recaudatoria: productos alimenticios (azúcar, sal, bebidas refrescantes), otros bienes (cerillas y cemento) y ciertos servicios.

2.º Sistemas de campo *intermedio*. Añaden a los impuestos anteriores otros productos, hasta llegar a 30. Los bienes añadidos son productos alimenticios elaborados, productos farmacéuticos, eléctricos y electrónicos, textiles, calzados, productos fotográficos, cosméticos y perfumes, productos intermedios, como materiales de construcción, pinturas y barnices, y el gravamen de determinados servicios, además de los seguros (bancarios, transportes y servicios públicos).

3.º Sistemas *extendidos*. Comprenden más de 30 productos, que cubren casi toda la gama de la producción para el consumo intermedio y final.

Estos tres sistemas de organizar la imposición sobre consumos específicos tienen una traducción muy desigual a la realidad fiscal. En general, los hacendistas consideran el sistema de campo *limitado* como la alternativa menos mala y la de campo *extendido* la peor y más condenable. La racionalización de los consumos específicos de campo *limitado* se ha realizado alegando diversos argumentos:

a) Existencia de efectos externos de consumo. Ciertos productos como las bebidas alcohólicas y el tabaco, si se vendieran a sus precios de coste privado, originarían consumos excesivos respecto de su coste social. El impuesto sobre consumos específicos trataría de restablecer una mejor asignación de recursos al racionar el uso de estos bienes. Ese tipo de racionalización de tales impuestos se cuestiona por muchos hacendistas, dado que los tipos de gravamen de estos productos superan en muchas ocasiones el 100 por 100, y más bien deben conceptuarse como posibilidades de gravamen para obtener ingresos públicos sin grandes protestas sociales, al condenar los «gustos inmorales», esto es, al permitir un aprovechamiento fiscal de vicios privados. La crítica a estos impuestos discurre en otras ocasiones por la alternativa de su denunciada y probada falta de equidad (son muy regresivos, en especial, el impuesto del tabaco). La interferencia de esos impuestos con los gustos de los sujetos disminuye la utilidad lograda por éstos, y por lo elevado de sus ti-

pos tienden a fomentar el fraude que, aunque sea difícil por su posible control, resulta altamente beneficioso por su precio. En todo caso, se trata de impuestos de amplia aceptación social a los que ninguna Hacienda renuncia, cualquiera que sea la racionalización que se utilice para justificar su presencia. b) Utilización como impuestos finalistas, es decir impuestos cuya recaudación se asigna a determinados gastos públicos (*ear-marked taxes*). Utilizarían este argumento los gravámenes del petróleo y sus derivados y las licencias para uso de vehículos. La justificación de estos tributos sería la de asignar correctamente los costes para financiar determinados servicios públicos (uso de carreteras, tráfico). Permiten ajustar el uso de vías públicas al coste marginal, previniendo los despilfarros que, en forma de congestión de tráfico y mala localización de actividades, pueden realizarse en algunas sociedades. Por otra parte, estos impuestos contribuyen también a una orientación de las inversiones públicas hacia los usos más urgentes, ya que la demanda del usuario denuncia las vías públicas más necesarias. Por otra parte, el establecimiento de un precio, si es correcto, facilita la asignación entre los distintos medios de transporte (ferrocarril, marítimo, aéreo). Su establecimiento permite obviar el efecto distorsión que tendrían otros gravámenes alternativos para financiar las mismas inversiones en carreteras, evitando pagos a contribuyentes que no obtienen utilidad directa del servicio o que no la obtienen tan intensamente como otros contribuyentes. Esos impuestos sobre petróleo y uso de vehículos mejoran, sin duda, el peaje como alternativa de financiación, dada

la incomodidad y el coste de éste. La crítica a estos impuestos específicos, como vías de asignación de costes, se halla en dos motivos diferentes: la relación carburante/carreteras no es siempre perfecta (pueden existir otros usos del carburante, como por ejemplo los agrícolas, que dificultan la articulación del impuesto). En segundo lugar, el uso de la carretera no solamente depende del carburante. Los vehículos pesados realizan un uso mucho más intenso de la carretera que los ligeros. De aquí la necesidad de establecer un gravamen alternativo que tome como base para la exacción la relación tonelada/kilómetro, difícil de calcular con precisión y de exigir sin grandes protestas. c) Los impuestos de consumos específicos pueden destinarse también a internalizar algunos efectos externos negativos, como la contaminación y la congestión. La teoría de la Hacienda Pública ha realizado aportaciones destacadas de la imposición con ese propósito. Sin embargo, poco o nada se ha hecho por diseñar en la práctica fiscal impuestos selectivos sobre el consumo para atender a ese papel y justificación.

Como afirma Shoup (1983), existen dos problemas destacados en la administración práctica de estos gravámenes: el de la elección de su tipo y el de su armonización en los procesos de integración económica. Los tipos de gravamen pueden ser específicos (tanto por unidad física) o *ad valorem* (tanto por ciento sobre precio de mercado). Ambas formas de aproximarse al gravamen tienen importantes consecuencias en etapas de inflación: el retardo recaudatorio de los primeros (que se ha registrado en casi todos los países de

la OCDE en los años críticos) y el crecimiento desbordado de los segundos (que deben contar con limitaciones, si no se desea que la recaudación se eleve en términos reales, acentuando su regresividad). La dispersión de formas de gravamen y en el nivel de tipos impositivos entre distintos países, al tiempo que su asociación con hábitos y formas de vida nacionales (y la propia importancia recaudatoria de estos tributos) dificulta, como ha afirmado Shoup (1983), el hallazgo de soluciones armonizadoras en los procesos de integración económica, con los consiguientes efectos negativos y discriminatorios para la vida de los ciudadanos del área económica integrada.

La crisis en la financiación de la seguridad social: las dificultades de las opciones reformadoras

La crisis financiera de la seguridad social se encuentra en el centro de los problemas del sector público en la actualidad. No hay país que no registre una multiplicación de los gastos de la seguridad social en los años vividos con la crisis, imposible de atender con sus ingresos, desplazando así la carga de su financiación sobre el déficit público. Por otra parte, el ingreso fundamental de la seguridad social —las cotizaciones sobre nóminas— ha recibido múltiples acusaciones, entre las que su culpabilidad de aumentar el desempleo, por elevar los costes del trabajo, lo ha devaluado, abriendo la búsqueda de otras opciones financieras.

De esta forma, la crisis de la financiación de la seguridad social es una crisis total, al ser in-

térprete decisivo del déficit público y al considerarse que el ingreso con el que se ha financiado preferentemente parece contribuir al gran mal económico de la actualidad: el desempleo.

¿Qué opciones reformadoras se han ofrecido en los años 80 para tratar esta crisis de la financiación de la seguridad social? Todas las respuestas a esta pregunta comienzan por aceptar que no es posible ofrecer opción reformadora alguna a la financiación de la seguridad social sin referirla al sistema o modelo de la seguridad social al que la financiación sirve. Por tanto, es de los modelos o sistemas de la seguridad social de los que hay que partir para tratar de entender la crisis financiera que padecen. Es ahí donde se registra una perturbadora confusión que dificulta —si es que no impide— valorar el sentido de la crisis de la seguridad social en la actualidad y encontrar posibles opciones financieras a la misma. En este mismo número de PAPELES el lector encontrará una sugerente valoración de los problemas de la seguridad social y de sus diversos componentes, realizada por el profesor Julio Segura. Como allí se indica, la *mezcla* —en la realidad económica— de *sistemas distintos* de seguridad social (profesional y universal) y la *mezcla y heterogeneidad de las prestaciones* ofrecidas por la seguridad social (asistencia sanitaria, desempleo, pensiones, ayuda familiar) imposibilita ofrecer una solución *unitaria* y coherente a los problemas de la seguridad social y, desde luego, a los problemas de su financiación.

A partir del reconocimiento de esa diferenciación de los pro-

blemas de la seguridad social, podrían sugerirse las siguientes proposiciones como orientadoras de su financiación:

1. Los llamados sistemas universales de la seguridad social, basados en la generalización de sus prestaciones a todos los ciudadanos, deben de contar con un sistema de financiación que sirva al fin prioritario de tales sistemas —lograr el mayor bienestar de los ciudadanos—, lo que exige un cuadro de ingresos que aseguren la equidad, mediante la aplicación de una imposición progresiva. Las cotizaciones a la seguridad social, como un impuesto de nóminas, no cumplen con los requisitos indispensables para financiar coherentemente un sistema de seguridad social universal.

2. Los sistemas profesionales de la seguridad social se han venido financiando tradicionalmente por el principio de reparto, en virtud del cual cada generación activa financia a los miembros de la generación jubilada o parada. Este sistema pretende mantener a lo largo del ciclo vital del individuo una renta determinada. Una suerte de *contrato intergeneracional* existe en el fondo de todo sistema de reparto para financiar una seguridad social profesional: cada generación contribuye con sus aportaciones para atender las prestaciones del sistema, con la confianza de que esa generación recibirá de la generación siguiente un trato semejante. Musgrave (1981) ha afirmado que ese *contrato intergeneracional implícito* de los sistemas de reparto puede ajustarse a distintas formas, y que esas formas diversas son las que llevarían a una u otra financiación sobre una base racional. La forma usual que ese contrato reviste es la *indefinida* de

dejar que los gobiernos y votantes de cada período decidan el nivel de apoyo intergeneracional. Un sistema con esas características, ¿con qué opciones de financiación cuenta?: a) El sistema de cotizaciones (impuesto sobre nóminas), que tiene mucha mayor defensa como vía para financiar los beneficios percibidos por quienes disfrutan de un sistema de seguridad social profesional, cuya característica más destacada debe ser que los ingresos definen *clara y separadamente* su contribución a la financiación de las prestaciones. A esta propiedad podrían añadirse otras: que se pague por los ocupados y no por los jubilados y que el ingreso asegure la financiación continuada de las prestaciones, propiedades con las que también cumplen las cotizaciones. b) Una segunda alternativa financiera, más discutible sobre bases de equidad aunque se haya propuesto reiteradamente, sería la financiación por el Presupuesto, solución menos aceptable, pues se aleja del primero y principal requisito (mantener separado al sistema de seguridad social). De seguirse esta alternativa el sistema de seguridad social no acentuaría el interés de su conservación por los usuarios. c) Sistema de impuestos finalistas: adjudicar un impuesto (*earmarking*) a la financiación del sistema. La identidad de la fuente de ingresos queda debilitada con esta alternativa, y se expone a la realización de cambios en las prestaciones con las variaciones en la recaudación del impuesto asignado. d) Un impuesto sobre el valor añadido ha sido la alternativa financiera más propuesta como opción a las cotizaciones. Sus inconvenientes residen en que no cumple con el primer requisito de financiación antes indi-

cado: no es impuesto separado, con lo que se borra la identidad entre ingreso financiero y prestaciones de la seguridad social. Por otra parte, la incidencia diferencial de los dos gravámenes (IVA y cotizaciones) no favorecería decisivamente al IVA, según muchas opiniones (por sus efectos sobre la inflación).

Las ventajas de las cotizaciones para financiar la seguridad social no pueden hacer olvidar los defectos con los que se aplican en la realidad económica. Corregir esos defectos constituye una opción reformadora con amplias preferencias en la actualidad. Figuran entre esas reformas: a) La aproximación de las bases del impuesto (salarios a efectos de cotización) a las bases reales (salarios realmente percibidos) y reducción de tratamientos privilegiados (el caso de los regímenes especiales en España). b) Revisión de los tipos de cotización y tendencia a la disminución de las aportaciones de las empresas, y aumento de las aportaciones de los beneficiarios (trabajadores).

3. La propensión al déficit de los sistemas de seguridad social constituye una consecuencia de una doble fuerza presente en todas las sociedades en la actualidad: la crisis económica (que ha aumentado prestaciones y disminuido dramáticamente cotizaciones) y la pirámide de edades de la población (que ha desequilibrado la relación entre población jubilada y ocupada). Esa doble fuerza impulsa con tan clara rotundidad al déficit público que ha hecho de la reforma de los sistemas de seguridad social un objetivo prioritario en los distintos países. Esa reforma de la seguridad social debería comenzar por separar radicalmente las prestaciones

universales (financiadas por el sistema tributario en un nivel básico), de las profesionales, financiadas por cotizaciones. Esa separación debería discurrir con un reajuste de los gastos de ambos sistemas a las posibilidades menores de su financiación en la crítica situación económica, y considerando la estructura demográfica actual y futura. La estructura de la población, impulsora del déficit autónomo de la seguridad social, y la caída del empleo definen una situación irreversible que hace imperativo el ajuste del gasto de la seguridad social a esos datos. Sin el reajuste de prestaciones que de esas menores posibilidades se derivan, el sistema de seguridad social gravitará sobre el déficit público, la inversión y el crecimiento de la economía.

El sistema profesional, aunque cuenta con un medio financiero en la opción de las cotizaciones reformadas, no puede intensificar el uso de esa opción sin asumir las consecuencias que pueden seguirse de sus posibles efectos negativos sobre el comportamiento de empresas y trabajadores (incidencia sobre la inversión, empleo y salarios de un impuesto sobre nóminas). Por lo mismo, el déficit autónomo de la seguridad social, causado por los datos demográficos y económicos que lo producen, no puede encontrar remedio en los ingresos *autónomos* de la seguridad social (cotizaciones) más que al precio de aumentar los efectos negativos de la misma. El temor a intensificar estos efectos negativos de las cotizaciones y la debilidad frente a la necesaria limitación/reducción de prestaciones, ha producido como consecuencia gran parte del déficit público en los distintos países. Déficit estruc-

tural que se deriva del déficit autónomo de la seguridad social, ocasionado por el desajuste de sus prestaciones a la situación económica y demográfica de las distintas economías. Nunca la relación entre política de ingresos y de gastos ha sido tan íntima como la que hoy se da en la seguridad social. La opción reformadora del sistema de financiación es imposible, y recaba la reforma del sistema. De ahí sus enormes dificultades.

Los distintos niveles de la Hacienda pública y las opciones fiscales para su financiación y coordinación

La consideración espacial de la actividad financiera ha llevado tradicionalmente a distinguir varios escenarios diferentes: la llamada Hacienda central (que ha monopolizado las consideraciones de los hacendistas), la Hacienda local en sus distintos niveles (Estado, comunidades autónomas, municipios) y la Hacienda internacional, que plantea nuevos y actuales problemas, y que ha reclamado la atención de los hacendistas para evitar la distorsión que los impuestos pueden originar en corrientes de intercambio de bienes y servicios entre los países. Los cambios y opciones fiscales analizados hasta aquí han considerado las distintas figuras tributarias posibles en el contexto tradicional de una Hacienda central. Sin embargo, los años 80 plantean opciones importantes y los consiguientes cambios y reformas en los campos de la Hacienda subcentral e internacional. Nos referiremos tan sólo a *algunos* de los *principales* de esos problemas muy *brevemente*.

Como ha afirmado David King (1984), los principales aspectos que presentan las actividades económicas y financieras de las denominadas «autoridades subcentrales» (englobando en ellas a las federales, las autonómicas y las locales) son al menos los tres siguientes: 1.º) Su papel en la prestación de los distintos servicios encomendados a la Hacienda, una discusión que ha alimentado durante toda la década pasada los distintos estudios de los hacendistas. 2.º) El problema del diseño del tamaño óptimo de las autoridades subcentrales. En la hipótesis de que sean los bienes y servicios prestados por la rama de asignación los que elijan las actividades de las autoridades subcentrales (como de hecho sucede en la mayoría de países), el problema que se plantearía sería el de analizar teóricamente su dimensión adecuada para la prestación de cada uno de los servicios, e imputación de éstos en función de su dimensión. La dificultad de traducción de estos óptimos a la realidad financiera no disminuye el interés del análisis como término de referencia de la idoneidad de la división político-administrativa del país. 3.º) Financiación. La búsqueda de medios financieros para el desempeño de las funciones atribuidas a las Haciendas subcentrales ha sido incesante en los últimos años. La dificultad de la empresa reside en la existencia de dos comportamientos diferentes de los ingresos y de los gastos de las Haciendas subcentrales: la tendencia a la concentración de los ingresos impositivos importantes en la Hacienda de superior nivel (Hacienda central), por razones decisivas de economía de gestión y tratamiento unificado (neutral) de actividades económicas y la tendencia a la

explosión de las necesidades sentidas a nivel de Haciendas subcentrales para un conjunto importante de gastos (los ligados a la industria y servicios, manifestados en necesarias y costosas infraestructuras, como transporte, comunicaciones, vivienda, educación, seguridad y otras partidas).

Es esa realidad de la fuerza de los gastos de las Haciendas subcentrales la que ha producido en los distintos países un creciente grado de descentralización de las Administraciones públicas, con el consiguiente mayor papel desempeñado por las Haciendas subcentrales, tendencia perceptible en todos los países con claridad en el largo período de expansión del sector público que va de 1945 a 1973. La llegada de la crisis económica ha detenido esta tendencia sin invertirla. Ahora bien, ese incremento de los gastos públicos de las Haciendas subcentrales, al no corresponderse con sus disponibilidades financieras, ha producido la *crisis fiscal* de las Haciendas subcentrales y la búsqueda angustiada de ingresos con los que superarla.

Un repaso de la copiosa literatura surgida de esta situación permitiría llegar —no sin violencia de los matices de su contenido— al cuadro n.º 8 de opciones fiscales propuesto por Plaschaert (1978). En él se sintetizan los principales tipos de fuentes financieras, los principios a los que las mismas responden y sus principales ventajas e inconvenientes. Añadamos a la información que ese cuadro n.º 8 ofrece algunos breves comentarios.

En primer lugar, el deseo de que las Haciendas subcentrales dispongan de fuentes financieras impositivas propias, general-

CUADRO N.º 8
FUENTES POSIBLES DE FINANCIACION
DE LAS HACIENDAS SUBCENTRALES

TIPOS DE INGRESO	PRINCIPIOS	VENTAJAS	INCONVENIENTES
1. Impuestos exclusivos.	Las haciendas subcentrales se atribuyen una autonomía total respecto de determinados impuestos.	Autonomía y responsabilidad. No es posible ninguna invasión de competencias entre haciendas de distinto nivel.	Número limitado de impuestos. Riesgo de tensión entre regiones con rentas <i>per capita</i> o necesidades diferentes. Complejidad de recaudación con costes suplementarios. Posibilidades de maniobras de evasión que dificultan la asignación óptima de factores de producción. Puede oponerse a la política anticíclica central. Puede comprometer redistribución.
2. Fiscalidad propia y concurrente	Hacienda central y haciendas subcentrales pueden establecer impuestos s/bases idénticas.	Soberanía impositiva haciendas subcentrales. Puede afectar a impuestos importantes y elásticos (capacidad recaudatoria).	Id. a 1. Coordinación y delimitación de niveles Hacienda Pública inevitable para llegar a normas aceptables de presión fiscal.
3. Recargos adicionales	Las haciendas subcentrales establecen un recargo sobre impuestos a la Hacienda central.	Simplicidad: regulación fiscal idéntica para todas las haciendas subcentrales. Fácil recaudación.	Débil papel haciendas subcentrales si se fija un límite a recargos; en caso contrario, la carga fiscal puede ser elevada.
4. Partición de ingresos por impuestos.	Reparto de la base legal entre Hacienda central y haciendas subcentrales de los ingresos de impuestos determinados percibidos por Hacienda central.	Derecho a determinados ingresos fiscales. Unidad legislación fiscal nacional. Puede afectar a impuestos importantes (capacidad recaudatoria)/	El poder de las haciendas subcentrales no se extiende a normas tributarias. Necesidad de determinar criterios de reparto: — Vertical: % impuestos entre Hacienda central y haciendas subcentrales. — Horizontal: Criterios diferenciales (población, renta <i>per capita</i> , etc.).
5. Subvenciones condicionadas o categóricas.	Dotaciones decididas y atribuidas por la Hacienda central para financiar determinadas clases de gasto público.	Necesarias cuando las haciendas subcentrales afrontan gastos que sobrepasan su propio interés. Permite prestar servicios considerados esenciales. El reparto se hace s/necesidades específicas.	No hay autonomía fiscal en las haciendas subcentrales. No hay autonomía de gasto público en gastos de haciendas subcentrales.
6. Subvenciones (dotaciones) generales e incondicionales.	La Hacienda central concede a las haciendas subcentrales ciertas sumas que pueden utilizar libremente para sus competencias.	Instrumento adecuado de igualación fiscal. Permite afrontar desequilibrios de haciendas subcentrales entre gastos e ingresos. Autonomía de gasto. Se mantiene la unidad fiscal.	Problemas de reparto vertical y horizontal. No hay poder fiscal de las haciendas subcentrales.

mente manifestado por los hacendistas, lo que obliga a extender el área de esos ingresos no sólo a los impuestos exclusivos (muy limitados) sino a la fiscalidad concurrente y a los recargos sobre los impuestos de la Hacienda central. Los impuestos sobre la propiedad urbana y rural serían, sin duda, los más importantes entre los tributos exclusivos; la imposición sobre la renta y sobre las ventas en las categorías 2 y 3 del cuadro n.º 8 resultarían los tributos con más posibilidades.

Esa área de ingresos impositivos propios de las Haciendas subcentrales podría verse ampliada por otros ingresos. En efecto, la financiación de las Haciendas subcentrales encuentra en el principio del beneficio un viejo recurso, sobre cuya conveniente explotación siguen insistiendo los hacendistas. El principio del beneficio permite su aplicación a la Hacienda local en forma de precios cuasi privados, públicos, políticos, tasas y contribuciones especiales. Viejas fuentes de ingresos que no pueden desprejiciarse en ningún caso en la situación actual, y sobre cuya aplicación conveniente para la cobertura de muchos servicios han insistido los hacendistas en los últimos años. La financiación a través de estas instituciones, que comportan cargas para la población, puede combinarse con la cobertura obtenida por la vía de impuestos o de cualquier otro ingreso de la Hacienda central.

La multiplicación de los gastos públicos a nivel local y la crisis financiera por la falta de ingresos impositivos propios ha tratado de remediarse por las subvenciones. Una categoría ésta de ingresos de las Haciendas

subcentrales que se ha analizado extensamente por los hacendistas en los últimos años, hasta convertirse en el tópico dominante en este campo. La clasificación de subvenciones que el cuadro n.º 8 recoge es la dominante en la literatura financiera. Las subvenciones condicionadas o categóricas concedidas para determinados gastos pueden ser, a su vez, concordantes (*matching grants*) en el caso de que la subvención se conceda, siempre y cuando la Hacienda subcentral aporte un porcentaje del gasto. Esta ayuda de la Hacienda central puede ser ilimitada (sin restricción de la cuantía de la subvención) o limitada. Las subvenciones no condicionadas, o generales, tienden fundamentalmente a suplir la falta de ingresos de determinadas jurisdicciones territoriales. La efectividad de las distintas subvenciones para lograr los fines para las que se conceden constituye una materia que ha producido múltiples trabajos de los hacendistas en años recientes. En general, de su análisis puede concluirse que si el objetivo de la subvención fuese estimular determinados servicios públicos, es probable que una subvención selectiva fuera más eficiente que una general. Pero los *efectos renta* de las subvenciones selectivas podrían ocasionar que la Hacienda local no lograra dirigir el uso de los recursos en el sentido deseado por la subvención, o bien que disminuyeran otros gastos o impuestos locales. En última instancia, la combinación final de resultados de una subvención —variación de gastos locales *versus* reducción de los impuestos subcentrales— dependerá de las preferencias de quienes dictan las decisiones de las Haciendas subcentrales.

El balance de la literatura sobre la financiación de las Haciendas subcentrales permite llegar a ciertas conclusiones. Nueve serían las fundamentales:

a) No existe un sistema de financiación de las Haciendas subcentrales que no combine los distintos ingresos disponibles que el cuadro n.º 8 recoge. Una financiación mixta es la que se define por los hacendistas y la que apunta en la realidad fiscal.

b) La actitud ante el problema de financiación está condicionada por el modelo constitucional de cada país. Esa realidad constitucional es distinta, y de ahí parte la diversidad de los sistemas de financiación.

c) La descentralización de las Administraciones públicas y el crecimiento de las Haciendas subcentrales deriva del crecimiento de las necesidades a nivel subcentral que, al corresponderse con la centralización de ingresos, ha provocado la crisis fiscal de las Haciendas subcentrales.

d) La superación de esa crisis fiscal ha producido en todos los países una creciente dependencia de los ingresos de la Hacienda central, vía participación y/o recargos en los ingresos de la Hacienda central, así como un aumento de las subvenciones generales.

e) La defensa de ingresos propios por tributos específicos de la Hacienda subcentral, tiene tras de sí dos argumentos importantes: conseguir su autonomía real y favorecer la responsabilidad de los gastos públicos subcentrales, uniendo a éstos con su coste fiscal para los ciudadanos que viven en el área de la Hacienda subcentral.

f) La consideración de los ingresos impositivos territoriales como fuentes de ingresos de las Haciendas subcentrales en que se recaudan se defiende con generalidad por los hacendistas. Consideración que puede venir por la vía de ingresos impositivos propios (de difícil concreción) o por la participación y recargos de los ingresos impositivos de la Hacienda central recaudados en las áreas territoriales de las Haciendas subcentrales.

g) Las subvenciones generales cumplen con el principio de dotar de ingresos suficientes a las Haciendas subcentrales y de procurar una dotación de recursos financieros a aquéllas de menor capacidad económica.

h) Las subvenciones condicionadas desempeñan un papel fundamental para asegurar la satisfacción de las necesidades prioritarias o preferentes en todo el territorio nacional.

i) La crisis fiscal de las Haciendas subcentrales y su apremiante necesidad de recursos, que tienen que provenir de los ingresos de la Hacienda central, lo que obliga a coordinar las actuaciones de ambos niveles de la Hacienda.

Un problema nuevo, que ha surgido con un gran vigor a partir de los 60, es el de la consideración espacial de la actividad financiera, tomando como límite no ya las Haciendas centrales o subcentrales, sino el propio escenario internacional. Los problemas planteados por la doble imposición internacional han sido siempre objeto de atención y cuidado por los hacendistas. Sin embargo, estos problemas se han intensificado, definiendo una nueva situación a partir de los movimientos in-

tegradores, de los que quizás el principal ejemplo es el del Mercado Común. Una teoría específica de la Hacienda Pública se ha ido formulando para tratar de afrontar los problemas creados por la imposición a los países que intentaban definir mercados comunes o procesos de integración. Esa teoría ha partido del concepto de *distorsión fiscal*.

La distorsión puede definirse como la *existencia de una discriminación de origen fiscal que altera las condiciones de concurrencia de un mercado, de tal suerte que se provoquen modificaciones apreciables en las corrientes normales de tráfico*. Debe notarse la necesidad de un término de referencia para definir la distorsión; la perturbación que la discriminación introduce requiere delimitar la situación de la que se parte o a la que se quiere llegar, y que se ve alterada u obstaculizada por la heterogeneidad de los programas de ingresos y gastos públicos.

Los sistemas tributarios *diversos* de los países que integran una unidad económica pueden constituir un obstáculo para la existencia de un mercado común. Las opciones fiscales para eliminar/reducir ese obstáculo son: 1.º) *Los mecanismos de compensación o neutralización*, mediante los cuales se trata de evitar las consecuencias de la distorsión sobre las condiciones de competencia sin actuar sobre sus causas; 2.º) *la armonización fiscal*, mediante la cual se trata de adoptar un conjunto de medidas que vayan eliminando las principales distorsiones presentadas, produciendo una integración positiva y parcial de la actividad financiera de aquellos países que han de formar el nuevo mercado; 3.º) *la plena integra-*

ción financiera, que naturalmente eliminaría *ab initio* toda clase de distorsiones fiscales. Ante esas opciones fiscales posibles, la doctrina fiscal de la integración europea ha elegido una vía pragmática, que se concreta en tres decisiones fundamentales: 1.ª) Renunciar a la solución consignada anteriormente: *la plena integración financiera*, por sus dificultades. 2.ª) Utilizar los mecanismos de compensación o neutralización, al menos como solución provisional y en tanto que los mismos restablezcan las condiciones necesarias para garantizar un mercado integrado. Y 3.ª) Propugnar *la armonización fiscal gradual*, en la medida en la que los mecanismos de compensación o neutralización no resulten eficaces. Debe subrayarse que la armonización fiscal no es, en sí misma, una finalidad del Mercado Común, sino un medio de acción que debe adoptarse, siempre y cuando las divergencias entre las políticas fiscales sean de tal magnitud y naturaleza que produzcan distorsiones permanente en la concurrencia de las distintas economías nacionales al Mercado Común que desea formarse, y que no pueden evitarse por mecanismos compensatorios.

La Comunidad ha definido así pragmáticamente, como antes se afirmaba, el proceso de la armonización fiscal, comenzando por los impuestos múltiples sobre ventas, entre los que se ha ido trazando poco a poco un horizonte armonizador para el IVA. Es evidente que el proceso de integración irá creando en lo sucesivo necesidades más intensas de armonización fiscal en el terreno de la imposición sobre consumos específicos y, más tarde, en el de la imposición directa, pero la teoría de la inte-

gración fiscal aplicada por el Mercado Común no ha intentado correr más que el propio proceso de integración europea.

IV. OPCIONES FISCALES DE LOS 80: UNA VALORACION

Cualquier intento de valorar las opciones disponibles para orientar el reparto de la imposición de los años 80 tiene que partir de las premisas económicas y financieras que las condicionan. Esas premisas, expuestas al comienzo de este trabajo, son tres: la sobredimensión del gasto público (forzada por múltiples causas, muchas de ellas profundamente enraizadas en la crisis actual), seguida de un aumento de la presión fiscal incapaz de financiarla, y la consiguiente aparición de un déficit público con un elevado componente estructural, que le convierte en el problema más complejo, perturbador y duradero de la crisis económica.

La presencia universal de ese problema del déficit público y el general reconocimiento de sus negativas consecuencias han convertido a su tratamiento y reducción en el primero de los deberes de la política económica de nuestro tiempo.

A partir de esta premisa, resulta evidente que todo país con déficit estructural debe descartar aquellas opciones de reforma tributaria que prometan lo imposible: reducir la presión fiscal a corto plazo. Una enérgica contención del crecimiento del gasto público y un apoyo de la imposición resultan opciones indispensables para servir a la prio-

ritaria política de reducción del déficit público. Contener el gasto público es un paso necesario para contener el déficit público y el crecimiento de la imposición. Las circunstancias que han definido el espectacular crecimiento de la presión fiscal en nuestro tiempo parten del alza explosiva del gasto público. Es a los requerimientos apremiantes de un gasto público desbordado a los que ha tratado de responder la política tributaria de los distintos países, utilizando el cuadro de impuestos disponibles. La aplicación de esos impuestos existentes en un mundo de estancamiento productivo con inflación no ha ofrecido resultados satisfactorios. Un descontento profundo con la imposición se ha ido extendiendo en todos los países durante la crisis actual. Dar una respuesta satisfactoria a este descontento con la imposición existente y ofrecer los ingresos necesarios para reducir el bache deficitario constituye la gran tarea de la política tributaria de los años 80.

Esta política tributaria de los años ochenta comienza para muchos economistas por el imprescindible control del gasto público. Los aumentos de presión fiscal crearán problemas graves a cualquier sociedad si el nivel de gasto público continúa elevándose en el futuro. Todo aumento del gasto genera siempre un aumento de la imposición. Dados los niveles a los que el gasto público se ha situado y las consecuencias de los impuestos, es evidente que si queremos limitar o reducir la contestación a la imposición tenemos que comenzar por limitar/reducir el nivel del gasto público. El primer mandamiento de la política tributaria en los años 80 es, por tanto, ése de

saberse parte *de* e inscribirse *en* una política de contención del gasto público.

El segundo principio de una política tributaria que trate de servir con eficacia a la consolidación del presupuesto y a la reducción de su déficit es contar con un cuadro impositivo coherente y aceptable. Las opciones fiscales expuestas por economistas y hacendistas permiten definir hoy un cuadro de ingresos en torno al que podría lograrse un grado notable de consenso. Ese cuadro fiscal estaría integrado por un impuesto sobre la renta (orientado por su concepción extensiva) más una imposición sobre el beneficio de sociedades, ambos tributos integrados en su aplicación, y que funcionarían como ejes de la imposición directa. La imposición indirecta debería contar — como tributo básico — con un impuesto general sobre el volumen de ventas (en su forma de minorista o valor añadido). Ese cuadro tributario se complementaría en la imposición directa con un gravamen sobre el patrimonio neto y/o con un impuesto sobre transmisiones patrimoniales (bien en su forma de gravamen sobre donaciones y sucesiones o bien, preferiblemente, en forma de un tributo sobre adquisiciones patrimoniales), mientras que en la tributación indirecta los gravámenes sobre determinados consumos específicos acompañarían al impuesto general de ventas elegido. Ese cuadro fiscal de la Hacienda central debería contar además con alternativas tributarias para la financiación de las Haciendas subcentrales, adicionando a los ingresos impositivos propios de éstas con un cuadro amplio de subvenciones de distinto carácter (generales y condicionadas).

Esa estructura tributaria básica, en cuya composición coinciden la mayor parte de las opiniones de economistas y hacendistas, y que todo país debería procurar incorporar como elemento definidor del reparto de la imposición, podría ajustar sus resultados a los idearios políticos cambiantes en la dirección de las democracias pluralistas de nuestro tiempo mediante modificaciones en los tipos impositivos, o con disposiciones especiales aplicables a los distintos tributos, de forma que tales variaciones acercasen la aplicación de los impuestos a los valores políticos inspiradores de la acción del Gobierno. Esas modificaciones en tipos o disposiciones especiales deberían ser suficientes y, por lo tanto, el cambio de turno político no tendría por qué suponer un cambio en los componentes fundamentales que integran la estructura fiscal de un país.

Cuando ese cuadro fiscal se contrasta con los disponibles y aplicados en los distintos países, comparando las figuras tributarias ideales con su correspondencia real, surgen un conjunto de valoraciones críticas a la imposición actual que, sin duda, fundamentan las distintas opciones reformadoras que se han ido exponiendo a lo largo de este trabajo.

Quizás la más sorprendente y nueva de esas valoraciones críticas de la imposición, realizadas en los últimos años en distintos países, se encuentre en el ataque a que se han visto sometidos los principios aceptados del reparto de la imposición directa y personal sobre la renta. La generalizada creencia de que los impuestos en una sociedad democrática deberían ser claros y visibles para los electores, de for-

ma que el coste de las actuaciones del sector público fuera conocido en su cuantía y en su incidencia, llevó a los hacendistas a buscar un índice capaz de expresar la capacidad de pago de los impuestos, que creyó hallarse en la renta personal. Esa imposición, basada en la capacidad de pago, debía graduarse además de forma que la relación entre el impuesto y la renta aumentase a medida que se ascendía en la escala de rentas de la sociedad. Dicho en otros términos: el centro del sistema tributario debería ocuparlo un impuesto personal y progresivo sobre la renta. Es el descontento *con* —y el ataque *a*— esa concepción del reparto de los impuestos lo que se ha registrado en los últimos años, y lo que constituye la novedad impositiva más importante.

Analizar los motivos de ese descontento social con la imposición directa progresiva y personal sobre la renta y tratar de superar las causas de esa crítica ha concentrado los mejores estudios de la imposición, y traído las más destacadas reformas fiscales propuestas y/o realizadas.

Como se ha indicado anteriormente, el descontento social con el impuesto sobre la renta tiene tres tipos de motivos principales:

1.º Los provenientes de los que podrían denominarse los *males antiguos* del impuesto personal sobre la renta, centrados en la imperfecta traducción de su base extensiva en la realidad fiscal, bien debido al cómputo imperfecto de las partidas integrantes de la misma en la Ley, o bien debido a la proliferación de gastos fiscales concedidos por múltiples causas. Males que se han ido agudizando con el transcurso del tiempo por el

arrastre y la acumulación de los tratos tributarios de favor arrancados a la Administración por la presión de los grupos de interés fiscal.

2.º La década de los 80 ha añadido otros dos males superpuestos a los anteriores: *a)* Los derivados de las distorsiones que la inflación introduce en el impuesto, y que se manifiestan en una triple dirección: el deslizamiento entre tramos de la tarifa de renta de los contribuyentes, las deformaciones en el cómputo de la base de renta real y la importancia cobrada por la imputación temporal de gastos e ingresos, y *b)* el alarmante deterioro en el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y la falta de respuesta eficiente al mismo por parte de la Administración tributaria.

3.º Su creciente complejidad y la escalada de los tipos de gravamen de las tarifas. El crecimiento de la progresividad *nominal* de las tarifas de renta constituye un movimiento universal de la regulación del impuesto sobre la renta.

La acumulación de esas tres causas en los 80 ha erosionado gravemente las bases del impuesto, ha complicado su administración y ha introducido discriminaciones inaceptables en el gravamen, todo lo cual obliga a reconstruir el impuesto personal sobre la renta si se quiere seguir defendiendo al mismo como base del reparto de la imposición directa. La gravedad de esos males y su trascendencia convierten a las opciones fiscales para su tratamiento en la reforma tributaria más destacada de los años 80.

Las líneas por las que debe discurrir esa reforma prioritaria

de los años 80, si se atiende a las propuestas dominantes, son cuatro:

1.^a La defensa de la renta extensiva como fórmula conceptual para articular el impuesto. Línea antigua y ambiciosa que hace de la definición de la renta fiscal y de la poda de los gastos fiscales el eje de las propuestas reformadoras. El gravamen de la renta extensiva, al ampliar las bases del tributo, permitirá reducir de forma importante los tipos de gravamen, y ofrecer así el mejor y más neutral aliciente a la iniciativa privada, al liberar a la renta del peso de la imposición.

2.^a La consideración y tratamiento de los efectos de la inflación sobre el impuesto. Los índices de inflación elevados, impredecibles y fluctuantes con los que la crisis económica ha inundado a las distintas economías han dejado una huella sustancial y negativa en el impuesto sobre la renta. Proponer hoy un gravamen sobre la renta extensiva (con el propósito de corregir las injustas desviaciones con la renta fiscal) para reformar al impuesto personal sobre la renta, ignorando las modificaciones que exige el tratamiento de los males ocasionados por la inflación, equivale —como afirma Michael Graetz (1984)— a ofrecer soluciones a los problemas del impuesto de los años 60 (los problemas *antiguos*), ignorando los problemas *nuevos* del impuesto de los años 80 (la gran inflación registrada y padecida por los contribuyentes). Todos los hacendistas coinciden en la importancia y urgencia de esas reformas en el impuesto personal, dirigidas a afrontar el problema de la inflación. La indicación de las tarifas, las correcciones discrecionales en ba-

se y tipos, constituyen opciones reformadoras importantes, por más que sean complejos los problemas que deben resolverse y por mucho que se resistan las Haciendas a su práctica efectiva.

3.^a La simplificación de las tarifas del impuesto. No es posible continuar con la multiplicación y elevación de los tipos de gravamen a favor de una progresividad nominal del impuesto, porque esa progresividad —como ha demostrado el enfoque de la imposición óptima— no es gratuita, sino costosa, si se atiende a sus efectos sobre los incentivos. La alternativa del impuesto lineal constituye una prometedora reforma en términos de simplificación del tributo y en términos de progresividad *real* del mismo. El respeto a los valores convencionales de la progresividad, y el sacrificio de la equidad distributiva que puede ocasionar el paso desde una tarifa compleja (como la que actualmente aplica el impuesto) a una demasiado simple, ha llevado hacia otras propuestas menos ambiciosas —que pueden denominarse como impuesto lineal modificado (*modified flat tax*), en las que a una renta extensiva se apliquen dos o tres tipos de gravamen. Propuesta que responde a las fundadas críticas de las complejas tarifas actuales.

4.^a Las reformas anteriores —base extensiva, corrección por inflación, impuesto lineal o impuesto lineal modificado— no agotan ni responden a todos los problemas del impuesto personal, pues éste registra la presencia de otro gran mal de los 80, que es el acusado empeoramiento del cumplimiento formal del contribuyente. Un impuesto personal sobre la renta

de masas debe cumplir con su denominación: pagarse masiva y generalmente por todos los contribuyentes. Y esto no ocurre hoy con el impuesto sobre la renta en ningún país y, desde luego, no sucede en España. El foso que separa a los obligados a declarar por el impuesto respecto de los que efectivamente declaran, y la diferencia escandalosa entre rentas declaradas y rentas estimadas que ha ofrecido la Comisión para el estudio del fraude fiscal en nuestro país, nos indica que éste es el primero y fundamental problema que urge resolver en el impuesto personal sobre la renta.

Cierto que la enmienda al comportamiento del contribuyente requiere la adopción de las reformas *previas* (en la base del impuesto, en el tratamiento de los problemas de inflación y en la racionalidad de las tarifas). Mientras se tenga el complejo tributo con el que hoy cuentan la mayoría de los países, con sus bases erosionadas por el cómputo arbitrario de sus partidas, por la multiplicación de gastos fiscales, por las distorsiones de la inflación y por las tarifas con tipos marginales que disuaden a los agentes económicos de un comportamiento productivo, será imposible pedir un cumplimiento tributario aceptable de los contribuyentes. La pérdida de la moral tributaria de los ciudadanos sería una consecuencia obligada de esta situación de injusticia y complejidad del impuesto en que hoy se hallan muchos países. Más aún, cabe aceptar el juego cínico a que el existente impuesto desigual sobre la renta invita a los contribuyentes. Un juego consistente en no protestar de las discriminaciones que el cómputo de las bases introduce, ni de

la pérdida de alicientes que cosechan los elevados tipos, sino aceptar ese impuesto injusto que existe y huir de su aplicación, consiguiendo tratos de favor fiscal que les pongan al resguardo del rigor de una ley formal que a ningún grupo con poder asusta, porque todo aquel que lo tiene ha logrado la excepción del privilegio fiscal para no pagarla.

Es evidente que una reforma tributaria tiene que partir del principio de generalidad de la imposición asentado en la capacidad de pago bien definida sobre la renta extensiva, computar la inflación para no distorsionarla y aplicar un tipo de gravamen sustancialmente reducido. Esas reformas de la imposición personal permitirán que ésta disfrute de la dialéctica de bases justas, extensas y generales con tipos menores que es indispensable para reclamar su cumplimiento voluntario por los ciudadanos.

Pero esa condición para el cumplimiento de las obligaciones del impuesto reformado, que es condición necesaria, no es, en modo alguno, condición suficiente. Graetz (1985) tiene razón cuando afirma «que no es probable que cambios importantes de las bases, ni reducciones significativas de los tipos de gravamen den por resultado mayor docilidad en el indomable defraudador que es el desmoralizado contribuyente de nuestro tiempo». El tratamiento de la evasión constituye uno de los campos menos trabajados por los hacendistas y, paradójicamente, uno de los más importantes. La evidencia empírica afirma que, en todas las experiencias disponibles, para que un sistema sancionador tenga efectos disuasorios, una probabilidad de sanción

inferior al 100 por 100 exige que la penalización de la sanción sea siempre mayor que el beneficio obtenido por el evasor/defraudador. Si se tiene en cuenta la penalización reducida del fraude en los distintos países y la benevolencia que ha presidido la detección y castigo de las declaraciones incorrectas, se explica racionalmente el fraude existente. Claro está que ese tratamiento benévolo del defraudador descansa en la mala conciencia del legislador sobre la injusticia de la norma. Por lo mismo, variar la situación de fraude exige la corrección de las debilidades de la ley.

Ahora bien, corregir la imposición personal en el sentido antes indicado y ofrecer al contribuyente la reducción de los tipos con bases mayores no van a lograr —por sí solos— un mayor nivel de respeto y veracidad de las declaraciones, aunque a veces así se diga. Esa idea parte de que el cálculo de coste-beneficio de una declaración inexacta produciría menos beneficios con unos tipos impositivos más reducidos. Sin embargo, en los casos en que no se establezcan sanciones rigurosas, unos tipos impositivos más bajos reducen, al mismo tiempo, los costes de declaración incorrecta u omisiones en la declaración, y el cálculo coste-beneficio permanecerá inalterado.

A partir de estas consideraciones, resulta evidente que la mejora del cumplimiento tributario reclama la generosa confesión de la Administración tributaria de los defectos de la norma antes denunciados (puntos 1.º, 2.º y 3.º) y, sobre esa base, conocer y publicar los datos de fraude disponibles y tratarlos por una revisión de las sanciones administrativas y penales, el mejor

conocimiento de las bases por la inspección y el establecimiento de sistemas de retención y declaraciones, que constituye, en opinión de J. Henry (1985) —uno de los mejores especialistas del tema—, el camino más eficiente para asentar el cumplimiento del impuesto.

El impuesto sobre el patrimonio neto podría desempeñar aquí uno de sus papeles menos subrayados, pero más importantes, al ofrecer el conocimiento censal de las fuentes de renta de los contribuyentes y al contribuir a su cuantificación, si sus bases fuesen adecuadamente definidas. Con ese propósito instrumental surgió en la Hacienda española en 1977, aunque por desgracia, e increíblemente, no se ha utilizado con esta finalidad ni con cualquier otra que no sea la de obtener unos cortos ingresos.

Esta opción reformadora de la imposición personal constituye —como antes se ha indicado— la que ha atraído mayor atención de los hacendistas por su indiscutible importancia. Paralelamente a ella, la reforma del impuesto de sociedades, con su integración con el impuesto personal sobre la renta, se ha defendido también ampliamente en muchas de las opciones reformadoras propuestas. Una reforma que, de nuevo, precisa la revisión de los múltiples incentivos fiscales, en los que se ha buscado una mejora en el tratamiento tributario de la renta de dividendos y la incorrecta valoración de los activos empresariales, distorsionando así por esta vía de las concesiones el sentido del impuesto y su contribución al gravamen extensivo de la renta.

Es evidente que esas líneas reformadoras propuestas en la

imposición directa (a las que apuntan mayoritariamente los escritos de los hacendistas) deben contar, cuando se consideran desde el enfoque del mercado político, con la limitación de su demanda. No es fácil convencer a la sociedad de que los valores a los que esa reforma sirve son trascendentes para asentar un reparto justo y eficiente de la carga fiscal, pero es a su servicio al que debería estar un liderazgo político digno de tal nombre.

Las restantes opciones fiscales de los años 80, en el campo de la imposición directa, cuentan con mayores dificultades aún para su realización práctica. Por las razones expuestas anteriormente, no creo que la alternativa del impuesto sobre el gasto personal sea una opción de nuestro tiempo, y el atractivo tributo sobre adquisiciones patrimoniales, propuesto para superar los evidentes defectos del impuesto de donaciones y sucesiones, afronta hoy la perceptible decadencia que padecen todos los tributos sobre la disposición/transmisión de la riqueza.

Por el contrario, sobre las opciones reformadoras de la imposición indirecta, que gravan el gasto de consumo, soplan vientos favorables de varias procedencias: el atractivo de su rendimiento recaudatorio y su destacado papel en los procesos de integración aseguran el afianzamiento del impuesto sobre el valor añadido. Lo mismo sucede con los impuestos sobre consumos específicos, avalados por sus destacadas aportaciones a los presupuestos y legitimados, en muchas de sus figuras, por nuevos argumentos económicos (efectos externos y asignación a ciertos gastos públicos).

Dos áreas críticas de la financiación tributaria se registran en la seguridad social y en las Haciendas subcentrales. En ambas habrán de realizarse reformas decisivas en los años que restan de la década que vivimos si quieren superarse los problemas que padecen.

El campo de la reforma de la seguridad social constituye uno de los aspectos más trascendentes de la imposición actual. Como se ha indicado anteriormente, el gran peligro que deben afrontar las opciones reformadoras de la financiación de la seguridad social es el de la incoherencia. No resulta posible separar el sistema de financiación del modelo de seguridad social elegido. La claridad, la coherencia y la voluntad política con las que esa reforma se realice van a decidir la suerte, para bien o para mal, del déficit público y el asentamiento o no de un nivel de protección social compatible con los datos económicos y demográficos con los que hoy contamos. Una reforma con consecuencias tan importantes debería merecer más atención que la que hasta hoy se le ha concedido en España.

La financiación de las Haciendas subcentrales es igualmente un área crítica en nuestro país y en muchos otros. Al igual que sucede con la seguridad social, la financiación está condicionada por el modelo de Haciendas subcentrales elegido. Sin claridad en las funciones del sector de Administraciones públicas atribuidas a las Haciendas subcentrales, será impensable delimitar con coherencia los ingresos con los que deben y pueden contar. La falta de claridad en el modelo de Estado constitucional impedirá siempre un diseño adecuado del sistema de finan-

ciación. No es posible ofrecer soluciones financieras para las Haciendas subcentrales ignorando el contexto político en el que se insertan y al que deben servir. Por otra parte, la experiencia de las Haciendas subcentrales prueba que no existen alternativas únicas de financiación, sino utilización de fuentes diversas. Esas fuentes deben combinar ingresos tributarios propios de las Haciendas subcentrales (que la realidad comparada revela como decrecientes en importancia relativa, aunque existentes), ingresos procedentes de los impuestos de la Hacienda central recaudados en el ámbito de la Hacienda subcentral y subvenciones: generales (con propósitos de suficiencia financiera) y condicionadas (para garantizar determinadas prestaciones públicas). La combinación de estas cuatro fuentes financieras estará muy condicionada por el marco político de referencia, pero la utilización equilibrada de esos ingresos definirá la estructuración adecuada o no de las Haciendas subcentrales.

Los procesos de integración económica plantean en los años 80, bajo una perspectiva nueva, las relaciones entre los distintos sistemas tributarios nacionales. La consecuencia impositiva más importante de los procesos de integración económica han sido los procesos de armonización fiscal, que se han convertido en decisiva fuente impulsora de las reformas tributarias en nuestro tiempo. Las distorsiones fiscales causadas por las diferencias entre los sistemas tributarios de los países que pretenden formar una unidad económica adquieren especial relevancia en el caso de aquellos tributos que dificultan el igual acceso competitivo de los distintos productos

nacionales a un mercado común. Ello explica que la armonización fiscal se haya iniciado por los impuestos causantes de esas dificultades de concurrencia igual de oferentes a un mercado: los que gravan los bienes y servicios finales en el momento del gasto. Por este motivo, la armonización de los impuestos sobre el volumen de ventas y consumos específicos figuran a la cabeza de todos los intentos de armonización fiscal. El ejemplo principal de ese proceso de armonización lo constituye sin duda la CEE, que ha configurado un impuesto sobre el valor añadido comunitario hoy aplicado en todos los países miembros (con excepción de Portugal). El proceso de integración económica europea ha inspirado también un plan de armonización de los impuestos sobre consumos específicos, muy lentamente traducido a la realidad fiscal, y proyecta sus intentos armonizadores sobre otros gravámenes que afectan a la concurrencia y a la libertad de intercambios (franquicias fiscales, impuestos de sociedades y concentración de capitales).

Una forma distinta de aproximarnos a las opciones fiscales de los años 80 sería la de elegir aquellas ideas impositivas con especial vigencia para inspirar las reformas fiscales en nuestro tiempo. Una elección personal de esas ideas impositivas es la que el lector encontrará en el encarte «Diez opciones fiscales para los 80». Como podrá comprobarse, tres de esas opciones hacen referencia al mismo tributo: el impuesto personal sobre la renta, eje de la tributación directa en la década actual. Un impuesto concebido con la pretensión de gravar la renta extensiva y real, con sim-

plificación de sus normas reguladoras y con reducción del número y nivel de tipos de gravamen de su tarifa (Opción 1). Ese impuesto sobre la renta no funcionará como tributo de masas sin un buen sistema tributario que detraiga la renta en su origen (Opción 2) y simplificará notablemente su exigencia, facilitando su aplicación, si opta por su configuración lineal (Opción 6).

Dos opciones se refieren al otro gran tributo de los años 80: el valor añadido tipo consumo, con deducción impuesto a impuesto (Opción 4), y al proceso de integración europea que se ha manifestado en el terreno fiscal con la creación del IVA comunitario (Opción 5).

Evitar el mal fiscal de la década, que es la proliferación de excepciones a la norma fiscal y tratos generalizados de favor fiscal, es el propósito de la Opción 3: el presupuesto de gastos fiscales.

El gravamen del patrimonio, con escasa aceptación en la década actual, tiene en el impuesto sobre adquisiciones la figura más aceptada por los hacendistas (Opción 7). La reforma *racional* de la seguridad social, gran necesidad de los sistemas occidentales, no es fácil de orientar. La Opción fiscal 8 de los contratos implícitos intergeneracionales, propuesta por el profesor Musgrave, constituye una alternativa útil a ese propósito.

Finalmente, las Opciones 9 y 10 constituyen propuestas reiteradas por los hacendistas en la década actual y hoy controvertidas. El acelerado crecimiento de la imposición ha suscitado el movimiento de su posible disciplina constitucional como fre-

no eficiente (Opción 9), mientras el gravamen sobre el consumo personal sigue atrayendo el interés de los hacendistas y dando pasos hacia su posible implantación en la realidad fiscal (Opción 10).

* * *

Cabe poca duda de que los sistemas fiscales de las sociedades de nuestro tiempo presentan serias deficiencias, que se han traducido en la contestación y disgusto público de los contribuyentes que padecen su aplicación.

El déficit público, que domina en las liquidaciones de los distintos presupuestos, indica además que esos impuestos contestados no alcanzan a cubrir los gastos públicos. Y la experiencia demuestra que no es en la reducción de la presión fiscal —nos guste o no— donde encontrarán remedio los males que del déficit público se siguen. Si la imposición debe responder a los retos que nuestro tiempo le plantea, debe reformarse. Esa tarea, tan impopular como inevitable, no es una tarea ni simple ni sencilla. Requiere conocer las opciones fiscales hoy disponibles para realizar una elección informada. Al servicio de esa elección informada entre las opciones fiscales de los 80 —en la que nuestra sociedad tanto se juega— se dirige este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AARON, H. J. (1975), *Who Pays the Property Tax? A new view*, Brookings Institution, Washington.
- (1976), *Inflation: the income tax*, Brookings Institution, Washington.
 - (1981), *Value-Added Tax-Lessons from Europe*, Brookings Institution, Washington.
 - y BOSKIN, M. J. (eds.) (1980), *The Economics of Taxation*, Brookings Institution, Washington. Versión castellana J. Colom, Instituto Estudios Fiscales, Madrid, 1984.
 - y GALPER, J. (1984), «A Tax Consumption, Bequests and Gifts and other Strategies of Tax Reform», ensayo incluido en PECHMAN, *Options for Tax Reform*, Brookings Institution, Washington.
- ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1982), *1983 Changing Public Attitudes on Governments and Taxes, Report S-12*.
- ALBI, E. (1984a), «Perspectivas Tributarias», *Hacienda Pública Española*, n.º 91, páginas 111 y ss.
- (1984b), «La nueva Hacienda Pública», *Hacienda Pública Española*, n.º 91.
- ANDIC, S., y PEACOCK, A. T. (1964), «Fiscal Surveys and Economic Development», *Kyklos*, vol. XIX, incluido en *Readings on Taxation in Developing Countries*, 3.ª ed., J. Hopkins Press, 1975.
- ANDREWS, W. D. (1974), «A Consumption-Type of Cash Flow Personal Income Tax», *Harvard Review*, 87.
- ASPREY, K. W. (Presidente) (1975), *Informe del Comité de Revisión de la Imposición*, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- ATKINSON, A. B. (1973), *How Progressive should Income Tax be, Essays in Modern Economics*, Longmans, Londres.
- (1977), «Optimal Taxation and the Direct vs. Indirect Tax controversy», *Canadian Journal of Economics*.
 - y SANDMO, A. (1980), «The Welfare Implications of Personal Income and Consumption Taxes», *Economic Journal*.
 - y STIGLITZ, J. E. (1972), «The Structure of Indirect Taxation and Economic Efficiency», *Journal of Public Economics*, N.º 1.
 - (1976), «The Design of Tax Structure: Direct vs. Indirect Taxation», *Journal of Public Economics*, n.º 6.
 - (1980), *Lectures on Public Economics*, McGraw Hill, Maidenhead (Berkshire), Londres.
- AUERBACH, A. J. (1981), «Tax Integration and the "new view" of the Corporate Tax: a 1980's perspective», trabajo presentado a la National Tax Association.
- (1983), «Taxation, Corporate Financial Policy and the cost of Capital», *Journal of Economic Literature*, vol. XXI, n.º 6, septiembre.
 - y FELDMAN, M. (eds.) (1985), *Handbook of Public Economics*, North Holland, volumen I.
- BALLARD, C. L.; SHOVEN, J. B., y WHALLEY, J. (1985), «General Equilibrium Computation of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States», *American Economic Review*, 75, marzo.
- BIRD, R. M. (1978), «Perspectives on Wealth Taxation», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, vol. 32.
- (1980a), *Tax Incentives for Investment: The State of the Art*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
 - (1980b), *Taxing Corporations*, Institute for Research on Public Policy.
 - (1986), *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
 - y OLDMAN, O. (1975), *Readings on Taxation in Developing Countries*, 3.ª ed., J. Hopkins Press.
- BITTKER, B. I. (1967), «A comprehensive tax base as a goal of income tax reform», *Harvard Law Review*, vol. 80, N.º 5.
- (1968a), «Comprehensive income taxation: a Response», *H. R. L.*, vol. 81, N.º 5.
 - (1968b), «A last word», en «A comprehensive Income Tax? A debate», *Federal Tax Press*, Bradford, Conn.
- BLUM, W. J., y KALVEN, H. (1953), *The Uneasy Case for Progressive Taxation*, University of Chicago Press. Versión castellana de la 4.ª edición por C. Hernández de la Torre, *El impuesto progresivo: un tema difícil*, Instituto de Estudios Fiscales, 1972.
- BOADWAY, R., y WILDASIN, D. E. (1984), *Public Sector Economics*, 2.ª ed., Little & Brown, Boston. Versión castellana de J. M. Lozano, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.
- BOSKIN, M. J. (1978), «Taxation, Saving and the Rate of Interest», *Journal of Political Economy*.
- BRACEWELL-MILNES, B. (1977), «The Meade Report and the Taxation of Capital», *British Tax Review*, n.º 1. Versión castellana por J. Colom: Documentos sobre «Dos años de debate sobre el Informe Meade», *Hacienda Pública Española*, número 84, 1983.
- BRADFORD, D. F. (ed.) (1977), *Blueprints for Basic Tax Reform*, U.S. Government Printing Office, Washington. Versión castellana de J. Rodríguez Ondarza y J. J. Rubio, próxima publicación en Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BREAK, G. F. (1984), «Avenues to Tax Reform: Perils & Possibilities», *National Tax Journal*, marzo.
- y PECHMAN, J. A. (1975), *Federal Tax Reform: The Impossible Dream?*, Brookings Institution, Washington.
- BRENNAN, G. (1981), «Tax Limits and the Logic of Constitutional Restrictions», en H. LADD y T. N. TIDEMAN (eds.), *Tax and Expenditure Limitations*, COUPE, Paper on Public Economics, Urban Institute.
- y BUCHANAN, J. M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.
 - (1985), *The reason of rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BREÑA, F., y GARCIA MARTIN, J. A. (1980), *El impuesto sobre el patrimonio neto*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BRITAIN, J. (1978), *Inheritance and the Inequality of Material Wealth*, Brookings Institution, Washington.
- BROWN, E. C. (1948), «Business-Income Taxation and Investment Incentives», en *Income Employment and Public Policy, Essays in Honor of Alvin H. Hansen*, New York.
- BROWN, C. V., y JACKSON, P. M. (1984), *Public Sector Economics*, Ed. M. Robertson, Oxford.
- BUCHANAN, J. M. (1976), «Taxation in Fiscal Exchange», *Journal of Public Economics*, 6.
- y FORTE, F. (1964), «Fiscal Choice through time: A case for Indirect Taxation», *National Tax Journal*, vol. 17, septiembre.
- BUCOVETSKY, M. W. (1972), «Inflation and the Personal Tax Base: The Capital Gains Issue», *Canadian Tax Journal*, 25.
- y BIRD, R. M. (1972), «Tax Reform in Canada. A Progress Report», *National Tax Journal*, 25, marzo.
- CARTER, Comisión (1966), *Report of Royal Commission on Taxation*, Ottawa Queen's printer. Versión castellana: *Informe de la Real Comisión de Investigación sobre la fiscalidad*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.
- CNOSSEN, S. (1977), *Excise System. A Global Study of the Selective Taxation of Goods and Services*, John Hopkins, University Press, Baltimore y Londres.
- (1983), «The Imputation Systems in the EEC», en *Comparative Tax Studies. Essays in Honor of Richard Goode*, North-Holland, Amsterdam.
 - (1984), «Corporation Taxes in the OECD Member Countries», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, n.º 11, noviembre.
- COLOM, J. (1983), «Dos años de debate sobre el Informe Meade», *Hacienda Pública Española*, n.º 84. Estudio introductorio al que siguen los trabajos siguientes: PEACOCK, A. T., «¿Hemos de reformar la imposición directa?», *Lloyds Bank Review*, 129. 1978. PREST, A. R., «El Informe del Comité Meade», *British Tax Review*, n.º 3, 1978. PREST, A. R., «Estructura y Reforma de la imposición directa», *Economic Journal*, junio 1979. BRACEWELL-MILNES, B., «El Informe Meade y la imposición sobre el capital», *British Tax Review*, n.º 1, 1977. BENSUSAN-

- BUTT, D. M., «El objetivo de la reforma fiscal», *British Tax Review*, n.º 3, 1979.
- KALDOR, N., «Reconsideración del impuesto sobre el gasto», en *Reports on Taxation*, I. Duckworth, Londres, 1980.
- GOODE, R., «La superioridad del impuesto sobre la renta», en *What should be taxed: Income or Expenditure?*, J. Pechman, ed., Brookings Institution, Washington, 1980.
- KAY, A. J., «El Informe Meade, dos años después», *Fiscal Studies*, n.º 3, julio 1980.
- PEREZ, E., «El diseño de un buen sistema impositivo con especial referencia al Informe Meade», *Hacienda Pública Española*, n.º 84, 1983.
- DIAMOND, P. A., y MIRLEES, J. A. (1971), «Optimal Taxation and Public Production», I y II, *American Economic Review*, 61, marzo-junio.
- DUE, J. F. (1972), *Impuestos indirectos*, versión castellana de F. Alvira, introducción J. R. Alvarez Rendueles, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (1981), *Sales Taxation. State & Local Structure & Administration*, John Hopkins Press, Baltimore.
- y FRIEDLANDER, A. (1981), *Government Finance*, 7.ª ed., Irwin, Homewood, Illinois; versión castellana E. J. Reig, *Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público*, 4.ª ed., Ateneo, Buenos Aires, 1977.
- EISENSTEIN, L. (1961), *The Ideologies of Taxation*, Ronald Press, Nueva York, trad. J. J. Fernández Cainzos, *Las ideologías de la Imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983.
- FELDSTEIN, M. (1970), «Corporate Taxation and Dividend Behaviour», *Review of Economic Studies*, n.º 37.
- (1973), «On the optimal progressivity of the Income Tax», *Journal of Public Economics*.
- (1975), «The Reform of Social Security», en *The Public Interest*.
- (1976a), «On the Theory of Tax Reform», *Journal of Public Economics*, n.º 6.
- (1976b), «Compensation in Tax Reform», *National Tax Journal*, junio.
- (1983), «Social Security Benefits & the Accumulation of Pre-retirement wealth», en *The Determinants of National Savings and Wealth*.
- FLEMING, J. S., y LITTLE, I. M. D. (1974), *Why a need Wealth Tax?*, Methuen, Londres. Versión castellana de E. Albi, en *Hacienda Pública Española*, n.º 33, 1975.
- FUENTES QUINTANA E. (1964), «El impuesto sobre el volumen de ventas: perspectivas de una idea fiscal española», *Anales de Economía*, n.º 5, enero-marzo.
- (1976), «Los principios de la imposición española y los problemas de su reforma», discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.
- (1978), «Estilo Tributario Latino: Características principales y problemas de su reforma», en *Ciencia Social y Análisis Económico. Estudios en Homenaje al Profesor Valentín Andrés Álvarez*, Tecnos, Madrid.
- (1983), «Hacienda Democrática y Reforma Fiscal», *Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral*, Alianza, Madrid.
- (1985), *Hacienda Pública*, Imp. R. García Blanco, Madrid.
- FULLERTON, D.; SHOVEN, J. B., y WALLEY, J. (1983), «Replacing the U.S. Income Tax with a Progressive Consumption Tax: A sequenced General Equilibrium Approach», *Journal of Public Economics*, n.º 20.
- GOODE, R. (1951), *The Corporation Income Tax*, J. Wiley, Nueva York.
- (1976), *The Individual Income Tax*, Brookings Institution, Washington. Versión castellana de la 1.ª ed. (1964) de M. Echevarría y otros, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973.
- (1977), «The Economic Definition of Income Tax», incluido en *Comprehensive Income Taxation*, ed. J. PECHMAN, Brookings Institution, Washington.
- (1980), «The Superiority of the Income Tax», en *What should be taxed: Income or Expenditure*, J. A. PECHMAN, ed., Brookings Institution, Washington. Versión castellana en *Hacienda Pública Española*, n.º 84, 1983.
- (1984), «Lessons from Seven Decades of Income Taxation», en *Options for Tax Reform*, ed. PECHMAN, Brookings Institution, Washington.
- GOVERNMENT OF IRELAND (Comisión O'BRIEN) (1982), *First Report of the Commission on Taxation. Direct Taxation*, Government Publications Sales Office, Dublin.
- GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM (1975), «Select Committee on a Wealth Tax», vol. 1, *Report and Proceedings*, H.C. 691-I. HMSO, Londres.
- GRAETZ, M. J. (1980), «Expenditure Tax Design», en PECHMAN, ed., *What should be taxed: Income or Expenditure?*, Brookings Institution, Washington.
- (1984), «Can the Income Tax Continue to be major Revenue Source?», en *Options for Tax Reform*, ed. PECHMAN, Brookings Institution, Washington.
- HAIG, R. M. (1964), «El concepto de ingreso: aspectos económicos y legales», en *Ensayos sobre economía impositiva*, de R. A. Musgrave y C. S. Shoup, Fondo Cultura Económica, México.
- HAMLIN, A. P. (1984), «Constitutional Control of Processes and their Outcomes», *Public Choice*, 42.
- HARBERGER, A. (1962), «The Incidence of the Corporation Income Tax», *Journal of Political Economy*, n.º 70.
- (1964), «Taxation Resource Allocation and Welfare», en *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*, National Bureau of Economic Research, Nueva York.
- (1974), *Taxation and Welfare*, Little & Brown, Boston.
- HEAD, J. G. (1970), «Henry Simons regained», *Finanzarchiv*, 29.
- (1979), «Fisher-Kaldor Regained: Report of the Meade Committee in the U.K.», *Finanzarchiv*, 37.
- y BIRD, R. M. (1983), «Tax Policy Options in the 80's», Cap. 1 de *Comparative Tax Studies* de CROSSEN, ed., North Holland, Amsterdam.
- HENRY, J. H. (1983), «Non compliance with U.S. Tax Law: Evidence on Size, Growth and Composition», en *Income Tax Compliance: A Report of the ABA Section on Taxation Institutional Conference on Income Tax Compliance*, Ed. American Bar Association, Chicago.
- HERBER, B. P. (1983), *Modern Public Finance*, R. D. Irwin. Versión castellana de M. González, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1975.
- (1984), «Desarrollos recientes en el campo de la Hacienda Pública», *Hacienda Pública Española*, n.º 91.
- HETTICH, W. (1979a), «Henry Simons on Taxation and the Economic System», *National Tax Journal*, marzo.
- (1979b), «A theory of Partial Tax Reform», *Canadian Journal of Economics*, noviembre.
- (1983), «Reforms of the Tax Base and Horizontal Equity», *National Tax Journal*, diciembre.
- y WINER, S. (1984), «A positive Model of Fiscal Structure», *Journal of Public Economics*, 24.
- (1985), Blueprints & Pathways: The Shifting Foundations of Tax Reform, *National Tax Journal*, vol. XXXVIII, n.º 4, diciembre.
- HODGES, G. A., y HEAL, G. M. (eds.) (1980), *Public Policy and the Tax Systems, Essays in Honour of James Meade*, Allen & Unwin, Londres. Versión castellana de L. Fernández Maroto, en Libro de Bolsillo, n.º 68, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1973), *Informe sobre el Sistema Tributario Español*, Madrid.
- (1976), *Sistema Tributario Español. Criterios para su reforma*, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- JANTSCHER, G. R. (1977), «The Aims of Death Taxation», en *Death, Taxes and American Family Property: Essays and American Assembly Report*, EDWARD HALBACH, ed., Jr. West Publishing Co., Nueva York.
- KAY, J. A. (1985), «Tax Reform in Retrospect. The Role of Inquiries», trabajo presentado al Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Madrid.
- y KING, M. A. (1986), *The British Tax System*, 4.ª ed., Oxford University Press.

- KING, D. (1984), *Fiscal Tiers. The Economist of Multilevel Government*, Allen & Unwin, Londres.
- KING, M. A. (1980), «Savings & Taxation», en G. A. Hughes y G. M. Heal, *Public Policy and the Tax System*, Allen & Unwin, Londres.
- (1986), «The Cash flow Corporate Income Taxes», paper for the NBER Conference on *The Effects of Taxation on Capital Formation*, Palm Beach.
- y FULLERTON, D. (1984), *The Taxation of Income from Capital*, Chicago University Press.
- KYDLAND, F. E., y PRESCOTT, E. C. (1977), «Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans», *Journal of Political Economy*, 85.
- (1980), «Dynamic Optimal Taxation, Rational Expectations & Optimal Control», *Journal of Economic Dynamics and Control*.
- LAGARES, M. J. (1972), *El impuesto sobre el Patrimonio*, Introducción. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (1973), *El impuesto de Sociedades: aspectos polémicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- (1974), *Los incentivos fiscales a la inversión privada*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LINDAHL, E. (1958), «Just Taxation: A Positive Solution», en R. A. MUSGRAVE y PEACOCK (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan, Londres.
- LOCKE, J. (1963), «Two Treatises of Government», Peter Laslett, revisada, Mentor Books, New American Library, Nueva York.
- LODIN, S. O. (1978), *Progressive Expenditure Tax. An alternative* (Informe Lodin), Liberförlag, Estocolmo. Versión castellana de J. A. Pareja, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.
- MASON, E. S. (1958), «The Apologetics of "Managerialism"», *Journal of Business*, 31, 1-11.
- MATHEWS, R. (1984), *The Mythology of Taxation*, Ed. Australian National University, Canberra.
- MATHEWS (Chairman) (1975), *Committee of Enquiry into Inflation and Taxation Report*, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- MC LURE, Ch. E. (1979), *Must Corporate Income be Taxed Twice?*, Brookings Institution, Washington.
- (1985), «Reflections on recent Proposals to Rationalize the U.S. Income Tax», Congreso de Finanzas Públicas, Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Madrid.
- MC LURE, Ch. E. Jr. (1984), *The State Corporation Income Tax*, Hoover Institution Press, Stanford, California.
- MEADE, Comisión (1978), *Structure & Reform of direct Taxation*, Inst. Fiscal Studies, Allen & Unwin. Versión castellana de E. Albi, *Estructura y reforma de la imposición directa*, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.
- MESSERE, K. (1983), «Trends in OECD Tax Revenues», en CNOSEN, ed., *Comparative Tax Studies. Essays in Honour of Richard Goode*, North Holland, Amsterdam.
- y OWENS, J. F. (1985), «Comparación internacional de niveles de imposición: luces y deficiencias», trabajo presentado al Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Madrid. Versión incluida en *Lecturas de Hacienda Pública* (E. Fuentes Quintana), curso 1985-86, Rufino García Blanco, Madrid, 1985.
- MIEZKOWSKI, P. (1969), «Tax Incidence Theory: The Effects of Taxes on the Distribution of Income», *Journal of Economic Literature*, 7.
- (1980), «The Advisability & Feasibility of an Expenditure Tax System», *The Economics of Taxation*, de H. J. Aaron y Boskin, M. J., Studies in Government Finances, Brookings Institution.
- MILL, J. Stuart (1861), *Considerations on representative Government*, Londres. Versión castellana, Tecnos, Madrid, 1965.
- MIRPLEES, J. A. (1971), «An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation», *Review of Economic Studies*, vol. 38.
- (1972), «On Producer Taxation», *Review of Economic Studies*, vol. 39.
- MUSGRAVE, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance. A Study of Public Economy*, McGraw Hill, Nueva York. Versión castellana de la 2.ª ed. por J. M. Lozano Irueste, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1967. La 3.ª ed. de 1980 contiene novedades importantes; McGraw Hill, Nueva York, 1980.
- (1976), «ET, OT, & SBT», *Journal of Public Economics*, 6.
- (1980), «Theories of Fiscal Crisis: An Essay in Fiscal Sociology», en *The Economics of Taxation*, Henry J. Aaron y M. J. Boskin, eds., Brookings Institution, Washington.
- (1981a), «Leviathan Comet-or does not?», publicado en *Tax Expenditure limitations*, H. D. LADD y N. TIDEMAN, eds., Urban Institute Press, Washington.
- (1981b), «A reappraisal of Financing Social Security», en F. SKIDMORE, *Social Security Financing*, Cambridge, The MIT Press.
- (1983), «The Nature of Horizontal Equity and the Principle of Broad-Based Taxation: A friendly Critique», en H. G. HEAD, eds., *Taxation Issues of the 1980's*, Australian Tax Research Foundation.
- (1984), «La Hacienda Pública en medio de la corriente», *Hacienda Pública Española*, 91.
- (1985), «Tax Reform -1981 and after. Alternatives for the 80's», *Economic Choices: Studies in Tax Fiscal Policy*, Center for National Policy.
- (Informe Musgrave) (1969), *Bases para una Reforma Tributaria en Colombia*, Biblioteca Banco Popular, Antares, Bogotá.
- NEUMARK, F. (1973), *Principios de la Imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- NEUMARK, Comisión (1965), «Informe del Comité Fiscal y Financiero de la CEE», Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social, Madrid, *Documentación Económica*, n.º 53.
- NOVOTNY, E. (1980), «Inflation and Taxation. Reviewing the Macroeconomic Issues», *Journal of Economic Literature*, septiembre.
- OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt, Nueva York.
- OCDE (1978), *The Adjustment of Personal Income Tax Systems for Inflation*, París.
- (1981), *The Welfare State in Crisis*, París.
- (1986), *L'impôt du Revenu des Personnes Physiques dans un Contexte Économique en Évolution*, Rapport du Comité des Affaires Fiscales de l'OCDE, París.
- OLDMAN, O., y SURREY, S. (1972), «Technical Assistance in Taxation in Developing Countries», en BIRD y HEAD, *Modern Fiscal Issues*, Toronto.
- PEACOCK, A. T. (1979), «Fiscal Theory and the "Market" for Tax Reform», International Institute for Public Finance, Congreso de Taormina.
- y FORTE, F. (eds.) (1981), *The Political Economy of Taxation*, Basil Blackwell, Oxford.
- PECHMAN, J. A. (ed.) (1980), *What should be taxed, Income or Expenditure?*, Informe sobre la conferencia patrocinada por el Fund for Public Policy Research y la Brookings Institution Studies on Government Finance, Washington.
- (1984), *Options for Tax Reform*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- (1985), *Who Paid the Taxes 1966-85?*, Brookings Institution, Washington.
- AARON, H., y TAUSSIG, M. (1968), *Social Security Perspectives for reform*, Brookings Institution, Washington.
- y OKNER, B. A. (1974), *Who bears the Tax Burden?*, The Brookings Institution, Washington.
- PHELPS, E. S. (1977), «Rational Taxation», *Social Research*, 44, invierno.
- PLASSCHAERT, S. R. (1976), «First Principles about Scheduler & Global Frames of Income Taxation», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, n.º 3, marzo.
- (1978), «Aspects financiers de la régionalisation», *Bulletin trimestriel de Crédit Communal de Belgique*.
- PREST, A. R. (1978), «The Meade Committee Report», *Public British Tax Review*,

3. Versión castellana en *Hacienda Pública Española*, n.º 84, 1983.
- (1979), «The Structure and Reform of Direct Taxation», *The Economic Journal*, junio. Versión castellana en *Hacienda Pública Española*, n.º 84, 1983.
- RAMSEY, F. P. (1927), «A Contribution to the Theory of Taxation», *Economic Journal*, 37.
- RAWLS, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- ROSEN, H. S. (1985), *Public Finance*, Richard D. Irwin, Homewood, I, 11.
- SADKA, E. (1976), «On Income Distribution, Incentive Effects and Optimal Taxation», *Review of Economics Studies*.
- SANDFORD, C. T. (1971), *Taxing Personal Wealth*, Allen & Unwin, Londres.
- WILLIS, Jr., y IRONSIDE, D. J. (1973), *An Accession Tax*, Ed. Institute for Fiscal Studies.
- (1975), *An Annual Wealth Tax*, Heinemann, Londres.
- SANDILANDS (Chairman) (1975), «Report of the Inflation Accounting Committee», Cmnd. 6225. HMSO, Londres.
- SANDMO, A. (1976), «Optimal Taxation - An Introduction to the Literature», *Journal of Public Economics*, n.º 6.
- (1981), «Income Tax Evasion, Labour Supply, and the Equity-Efficiency Trade-off», *Journal of Public Economics*, 16, N.º 3, diciembre.
- SCHANZ, G. VON (1986), «Der Einkommensbegriff un die Einkommensvergesellschaft», *Finanzarchiv*. Versión castellana con el título «El concepto de renta y las leyes reguladoras del impuesto sobre la renta», en *Hacienda Pública Española*, n.º 3, 1970.
- SEADE, J. (1977), «On the Shape of Optimal Tax Schedules», *Journal of Public Economics*.
- SELIGMAN, E. R. A. (1895), *Essays in Taxation*, MacMillan Nueva York.
- SHOUP, C. S. (1969), *Public Finance*, Weidenfeld & Nicolson, Londres. Versión castellana de E. Albi, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.
- (1983), «Current Trends in Excise Taxation», en *Comparative Tax Studies*, CNOSSEN, ed., North Holland, Amsterdam.
- SHOUP, Mission (1949), *Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission*, G. H. Supreme Comander for the Allied Powers, Tokio.
- SHOVEN, J. B. (1983), «Applied General Equilibrium Tax Modelling», IMF, Staff Papers, 30 junio.
- y WHALLEY, J. (1973), «General Equilibrium with Taxes: A Computational Procedure and an Existence Proof», *Review of Economic Studies*, 6.
- (1977), «Equal Yield Tax Alternatives: General Equilibrium Computational Techniques», *Journal of Public Economics*, 8, octubre.
- (1984), «Applied General Equilibrium Models of Taxation and International Trade», *Journal of Economic Literature*, septiembre.
- SIMONS, H. C. (1938), *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press. Versión castellana de los capítulos II y III en *Hacienda Pública Española*, n.º 3, 1970.
- (1950), *Federal Tax Reform*, University of Chicago Press.
- SLEMROD, J. (1983), «Do we know how Progressive the Income Tax System should be?», *National Tax Journal*, 36, septiembre.
- y YIZHAKI, Sh. (1983), «On Choosing a Flat-Rate Income Tax System», *National Tax Journal*, XXXVI, marzo.
- SMITH, R. S. (1975), «Haighway Pricing and Motor Vehicle Taxation in Developing Countries», *Finanzarchiv*, 33.
- STIGLITZ, J. E. (1978), «Note on State Taxes, Redistribution and the Concept of Balanced Growth Path Incidence», *Journal of Political Economy*, 86.
- y BOSKIN, M. J. (1977), «Some Lessons from the New Public Finance», *American Economic Review*, 67, febrero.
- STUART, C. (1984), «Welfare Costs per Dollar and Additional Tax Revenue in the United States», *American Economic Review*, 74, junio.
- SURREY, S. (1973), *Pathways to Tax Reform*, Harvard University Press, Cambridge.
- TAIT, A. A. (1983), «Net Wealth, Gift and Transfer Taxes», en CNOSSEN, ed., *Comparative Tax Studies*, North Holland, Amsterdam.
- TRESCH, R. W. (1981), *Public Finance: A Normative Theory*, Business Publications Inc. and Irwin-Dorsey.
- U.S. DEPARTMENT OF TREASURY (1977), «Blueprints for Basic Tax Reform», U.S. Government Printing Office, Washington. Versión castellana de J. A. Rodríguez y J. J. Rubio, Instituto de Estudios Fiscales, 1985.
- (1984), «Tax Reform for Fairness, Simplicity & Economic Growth», Washington, D.C. G.P.O.
- U.S. GOVERNMENT (1986), «The President's Tax Proposals for Fairnes Growth and Simplicity», Washington, D.C.
- VICKREY, W. S. (1947), *Agenda for Progressive Taxation*, Ronald Press, Nueva York.
- WICKSELL, K. (1896), «A New Principle of Justice Taxation», en R. A. MUSGRAVE and A. PEACOCK, eds., *Classic in the Theory of Public Finance*, MacMillan, Londres, 1958.
- WINER, S., y HETTICH, W. (1985), «The Economic & Political Foundations of Tax Structure», Carleton University, mimeo.
- YITZHAKI, Sh. (1979), «A Note on Optimal Taxation and Administration Costs», *American Economic Review*, 69, junio.
- ZODROW, G. (1985), «Partial Tax Reform: An Optimal Taxation Perspective», *Canadian Journal of Economics*, 18.