

## PERSPECTIVAS FISCALES DE LOS AÑOS 80

Robert A. MUSGRAVE (\*)

### PASADO Y FUTURO DE LA IMPOSICION

¿CUALES han sido los rasgos que han definido la tradición liberal en materia de reforma tributaria, tradición que ha dominado el escenario intelectual de los últimos cincuenta años? Dicha tradición descansaba sobre cinco premisas:

a) los impuestos deben resultar claros y visibles para los votantes, de forma que se conozca el coste de administración y quien lo soporta;

b) la recaudación debe ser suficiente para financiar un nivel idóneo de servicios públicos;

c) las cargas tributarias deben distribuirse en función de la capacidad de pago, lo que exige una imposición personal, no real;

d) la capacidad tributaria se aprecia más perfectamente con una base de renta extensiva, lo que coloca a la imposición sobre la renta en el centro mismo del sistema tributario, y

e) la imposición conforme a la capacidad del pago exige un aumento de la relación entre el impuesto y la renta al ir ascendiendo por la escala de rentas, lo que supone, necesariamente, una escala progresiva de tipos de gravamen.

Estos principios —y con ellos el impuesto sobre la renta— se ven sometidos —en estos tiempos— a duras embestidas. Se aduce que el impuesto sobre la renta se encuentra en tan precaria situación que no admite reparaciones y es ya hora de sustituirlo por un impuesto basado en el consumo. Además, la «vieja» preocupación por la justicia impositiva, según se afirma, es incompatible con las necesidades de desarrollo económico y de supervivencia en un mundo competitivo como el nuestro. Por razones distintas, pero con idéntico resultado, algunos proponen utilizar una fuente de ingresos públicos más «flexible», como el impuesto sobre el valor añadido, esperando que ello permita alcanzar un nivel más elevado de prestación de servicios públicos.

Este trabajo sostiene que no se debe, ni es necesario, admitir esas críti-

cas. El mantenimiento de un sistema tributario justo y visible es ingrediente indispensable del buen funcionamiento de una sociedad democrática y no debe abandonarse a la ligera. Este cambio tampoco quedaría justificado por el objetivo del crecimiento económico.

Nuestro análisis de lo que debe hacerse y lo que no debe hacerse en materia de política tributaria lleva a las siguientes conclusiones:

*Primera:* Aunque el impuesto sobre la renta pasa por graves dificultades, ha sido y continúa representando una forma superior de imposición para la mayor parte de los contribuyentes y es preferible a sus posibles alternativas.

*Segunda:* La ampliación de la base imponible de la renta, con la consiguiente reducción de tipos de gravamen, aun no siendo una propuesta nueva, continúa representando la solución reformadora preferible.

*Tercera:* El impuesto sobre la renta debería ajustarse para neutralizar los efectos deformadores ocasionados por el proceso inflacionista.

*Cuarta:* Entre los impuestos basados en el consumo, la idea de un impuesto progresivo y personal sobre el gasto representa una adición importante al debate fiscal, pero aún siendo más sencillo que el impuesto sobre la renta en ciertos aspectos, también plantea problemas nuevos y hasta ahora no contrastados con sus posibles soluciones en la práctica. Si ha de experimentarse con un impuesto sobre el gasto personal, la experimentación debe limitarse inicialmente a la sujeción a gravamen de los niveles superiores de consumo.

*Quinta:* El ajuste *parcial* del impuesto sobre la renta, encaminándole con las reformas hacia una base de consumo (que parece ser la dirección reciente de la política impositiva) es inaceptable, y nos va a dejar en una indeseable situación intermedia en que no gravamos ni renta extensiva ni gasto personal.

*Sexta:* La reciente «reforma» del sistema de amortizaciones no permite un ajuste neutral a la inflación, introduce tipos de gravámenes negativos para las sociedades, y es discriminatorio entre

distintas clases de activos; como primera corrección, debe suprimirse la deducción de los intereses.

*Séptima:* A menos que se seleccionen cuidadosamente y se apliquen con prudencia, los incentivos fiscales a favor del ahorro contribuyen escasamente a su elevación y, en cambio, afectan negativamente a la equidad.

*Octava:* Los problemas de la política impositiva federal no se pueden resolver con una reducción de la presión fiscal ni con la transferencia de las cargas tributarias a las administraciones estatal y local. El sistema recaudatorio federal debe ser suficientemente vigoroso para atender a las exigencias de una economía en progreso. Cuando se precisen ingresos adicionales para limitar un déficit, deberá recurrirse primordialmente al aplazamiento de la reducción programada de tipos de gravamen.

Algunos lectores pueden estimar que estas conclusiones no son suficientemente novedosas como guía para el futuro fiscal, o suficientemente aceptables para ser llevadas a la práctica. Puede contestarse a ambas objeciones. A la primera, debe recordarse que la esencia del pensamiento liberal no debe residir en un cambio *per se*, sino en el progreso dentro del marco de los valores liberales, incluyendo un sistema tributario justo. En cuanto a la segunda, debe afirmarse que el papel de un líder político es llevar a cabo lo que sea procedente.

En lo que sigue, vamos a centrarnos en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, en la posible alternativa de un impuesto sobre el consumo dotado de base amplia y en el impuesto sobre sociedades. Omitiremos el problema conexo e importante de la imposición sobre nóminas y todo lo relativo a la financiación de la seguridad social, ya que estas cuestiones merecen un estudio independiente (1).

### SITUACION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

El presidente Carter, al inaugurar su primera campaña presidencial, afirmó que el impuesto sobre la renta era una desgracia y muchos otros son los que posteriormente se han unido a esta postura. ¿Qué validez tiene esta devastadora acusación y en qué se basa? Además, ¿qué se puede hacer para mejorar la situación?

## ¿Hasta qué extremo es malo el impuesto sobre la renta?

Una crítica primaria del impuesto sobre la renta hace referencia a su fracaso a la hora de disponer de una base extensiva de renta imponible. Para identificar los problemas relacionados con la base, debemos partir de un concepto de renta ideal. Tal como opinan los defensores del impuesto sobre la renta, la equidad exige que la renta incluya *todas* las adiciones a la riqueza de una persona durante un determinado período de tiempo, con independencia de cual sea su fuente u origen (renta del trabajo o del capital), su forma (monetaria o en especie), o su destino (consumo o ahorro).

Por desgracia, el actual nivel de renta imponible queda en un 40 por 100 por debajo del que debería ser, según el enfoque de la renta extensiva. Las deficiencias en la base, considerando el concepto de Renta Bruta Ajustada, es decir, la renta menos la mayor parte de las exenciones, explican las dos terceras partes de la citada reducción, mientras que el tercio restante es atribuible a la normativa en materia de deducciones.

Las insuficiencias de la base, procedentes de las exenciones y deducciones, afectan a *toda* la escala de rentas. Los contribuyentes situados en el extremo inferior gozan de exención de las transferencias y de las prestaciones recibidas de la seguridad social, así como de la deducción de los impuestos estatales y locales. En el tramo intermedio, las ganancias mayores provienen del trato favorable otorgado a las viviendas utilizadas por sus propietarios y a las contribuciones patronales al seguro de enfermedad y a las cajas de pensiones, y de la deducción de impuestos estatales y locales diferentes de los que gravan las empresas.

En el tramo superior, el tratamiento favorable de las ganancias de capital (inclusión solamente *parcial* de las plusvalías realizadas y *no inclusión* de las acumuladas) es la mayor deficiencia que presenta la base imponible. Pero, aunque difieran las fuentes de pérdidas de ingresos, la minoración resultante como porcentaje de deuda tributaria «total» se sitúa entre el 30 y el 40 por 100 en la mayor parte de los tramos de renta personal (2). Por lo tanto, esa minoración no afecta de forma importante a la progresividad total del impuesto.

Sin embargo, las minoraciones de la base difieren en su importancia para

determinados contribuyentes situados en los mismos tramos de rentas. A causa de las exenciones y deducciones, unos contribuyentes dotados de rentas esencialmente similares pueden terminar pagando unos impuestos totalmente diferentes, según el modo en que obtengan sus ingresos (por ejemplo, salarios *versus* plusvalías) y el modo en que los usen (por ejemplo, pagando alquileres *versus* pagando intereses hipotecarios). Mientras que el 75 por 100 de los contribuyentes aporta el 75 por 100 de la cuota media de sus respectivos tramos de renta, el 5 por 100 aporta menos del 25 por 100 de esta media (3). Esta divergencia, aunque limitada en su ámbito, es causa grave de injusticia e ineficacia en la utilización de los recursos. Además, el número de preferencias fiscales que originan esa falta de equidad aumentó de 53 en 1970 a 92 en 1980, y la legislación de 1981, por sí sola, agregó otras 10. La pérdida de recaudación resultante como porcentaje de la recaudación del impuesto sobre la renta ha crecido en la misma proporción durante la última década.

Ante esta situación ¿cómo ha de juzgarse la *calidad* del impuesto sobre la renta? Los problemas y dificultades son evidentes, pero el impuesto no es tan malo como a veces sugieren sus críticos o incluso sus defensores. Ansiosos por mejorar el tributo y movilizar al Congreso y a la opinión pública, estos últimos han dramatizado las deficiencias destacando casos especialmente ultrajantes de multimillonarios que no pagan un céntimo de impuestos. En menor medida, se ha realizado el hecho de que, a lo largo de una gran parte de la escala de rentas, el gravamen opera razonablemente bien.

Eso es evidente si consideramos que el 90 por 100 de los contribuyentes (en 1981 se incluían los que declaraban una renta bruta ajustada de hasta 35.000 dólares) obtuvo el 80 por 100 o más de sus ingresos de sueldos y salarios a los que se había ya aplicado un eficaz sistema de retención en origen. Además, un 75 por 100 de esos contribuyentes utiliza la deducción general, por lo que su tipo de gravamen efectivo continúa razonablemente próximo al tipo medio correspondiente a sus respectivos niveles de renta. Teniendo en cuenta una porción significativa de declaraciones «normalizadas», parece que para las tres cuartas partes, o más, del colectivo de contribuyentes, el impuesto sobre la renta opera de un modo bastante uniforme.

Respecto a la masa de perceptores de salarios, el impuesto sobre la renta es un buen tributo, e incluso superior a otras alternativas. Su dificultad principal es que no consigue gravar correctamente a las rentas del capital, con el resultado de una falta de justicia en los tramos superiores de ingresos. En realidad, estimaciones recientes indican que sólo una tercera parte de toda la renta del capital (medida en términos reales) se incluye en la base del impuesto personal, lo que determina un tipo de gravamen medio de sólo el 10 por 100 aproximadamente (4). Aunque el gravamen total de la renta del capital no pueda juzgarse sin tener también en cuenta al impuesto sobre sociedades, es indudable que la omisión sustancial de renta del capital se convierte en el principal defecto del impuesto personal sobre la renta.

## Ampliación de la base

Es mucho lo que se ha escrito en los últimos treinta años sobre lo que hay que hacer para mejorar el impuesto sobre la renta y eliminar sus posibles defectos. Las propuestas de reforma en tal sentido son bien conocidas y no merecen detallarse a fondo.

En esencia, se propone la supresión de la deducción de impuestos no empresariales estatales y locales, la supresión de la deducción de intereses por créditos al consumo y una eliminación parcial de la deducción de los intereses hipotecarios. Se propone igualmente la inclusión de las contribuciones patronales al seguro de enfermedad, de la mitad de las prestaciones de la seguridad social para tener en cuenta los rendimientos derivados de las contribuciones realizadas en el pasado, y de las prestaciones por seguro de desempleo. La inclusión de las transferencias es consecuencia de la regla de que las fuentes de ingresos deben tratarse por igual. Dada la protección de las exenciones y la deducción general, eso no daría origen al gravamen de las transferencias recibidas por perceptores cuyas rentas no superen el umbral de tributación. Las reformas esenciales exigen también la aplicación del régimen de retención en origen a los dividendos e intereses, tal y como se aplica desde hace muchos años a los salarios.

La ampliación resultante de la base permitiría obtener el mismo nivel de recaudación con una reducción sustancial de los tipos impositivos margi-

nales. Con unos tipos marginales situados a un nivel inferior, existirían menos objeciones al gravamen de las plusvalías de capital realizadas a los tipos corrientes. Por otra parte, debe permitir el sometimiento a imposición de las plusvalías de capital *no realizadas* con ocasión de fallecimiento y enajenación, combinado con la reimplantación del sistema de compensación a ejercicios posteriores. El tratamiento normal de las plusvalías de capital eliminaría una de las principales causas de complejidad de la legislación y resulta recomendable *per se* para los críticos que condenan al impuesto sobre la renta por ser excesivamente complicado.

Se ha apuntado una y otra vez que es posible hacer concordar al actual nivel de recaudación y al patrón de distribución de cargas, y hacerlo sin grandes alteraciones de la posición relativa de los contribuyentes. A su vez, eso mitigaría los costes que, en términos de desincentivos e insuficiencias, originan los elevados tipos actuales. Por otra parte, al restringir los «gastos fiscales» mediante una ampliación de la base, las decisiones de gastos sobre cuestiones tales como los subsidios en favor de las viviendas o los empréstitos preferentes serían valoradas en sus justos términos, haciendo que estas decisiones fueran una responsabilidad de los comités de gastos y no una derivación de la política fiscal.

Aunque la «añeja» receta de la ampliación de la base continúa representando la forma mejor de llegar a un sistema tributario progresivo y justo, es indudable que son formidables los obstáculos políticos que le cierran el paso. Resulta más fácil atraer los votos y el respaldo de quienes defienden determinadas preferencias que la de quienes defienden su eliminación. Pero el clima político cambia y un liderazgo persistente, consciente de la importancia de un sistema tributario justo, debe ser capaz de prevalecer en el tiempo y alentar la reforma necesaria.

### ¿Un impuesto sobre la renta bruta?

Como enfoque más radical de la ampliación de la base, se ha sugerido que el impuesto sobre la renta se transforme en un gravamen con tipo único aplicable a la renta bruta, sin permitir deducción o exención alguna. Con los actuales niveles de exenciones, y manteniendo la deducción general, la ci-

fra de recaudación actual se conseguiría con un tipo fijo del 20 por 100 o inferior, en tanto que la eliminación de la deducción general permitiría reducir el tipo de gravamen más aún. El uso de un tipo uniforme simplificaría considerablemente la gestión del tributo, especialmente si ese tipo se aplicase a los dividendos mediante retención en origen, así como a los intereses y a los beneficios retenidos, y no sólo a los sueldos y salarios, tal y como ahora sucede. Pero también daría pie a un cambio sustancial de la distribución de cargas tributarias.

La pérdida de la deducción general, así como el requerido aumento del tipo aplicable al primer tramo, elevaría considerablemente la fracción de carga soportada por los contribuyentes situados en el extremo inferior de la escala de rentas. Además de ese efecto, esa propuesta provocaría que una parte sustancial de la carga de la progresividad fuera soportada por el tramo pro-rentas intermedias, ya que las exenciones (que actúan como tramo provisto de un tipo cero) seguirían teniendo una gran importancia. Por otra parte, la sustitución de varios tipos de la tarifa del impuesto sobre la renta por un solo tipo fijo contribuiría bastante a reducir la progresividad en el tramo intermedio y superior de la escala de rentas.

Evidentemente, un grado de progresividad moderado dentro del tramo de rentas intermedias y altas es exigencia razonable de equidad fiscal, especialmente si tenemos en cuenta el papel del impuesto sobre la renta dentro del sistema tributario. La pérdida de este rasgo del impuesto personal equivaldría a pagar un precio demasiado alto a cambio de la simplificación.

### Impacto de la inflación

Pese a lo aireado de las críticas lanzadas al impuesto sobre la renta, nuestra conclusión es que el impuesto funciona razonablemente bien para la mayor parte de los contribuyentes, y que sus defectos pueden paliarse si se cuenta con suficiente voluntad política. Sin embargo, es preciso introducir una cautela. Los efectos perjudiciales que la inflación ha provocado en la justicia del impuesto sobre la renta tienen que corregirse sin la menor duda. El no hacerlo ha originado gran parte de los problemas con los que se enfrenta ahora el impuesto personal. Es preciso con-

siderar dos importantes dificultades a este respecto.

El primer problema, y más sencillo, es el del «deslizamiento entre tramos». Problema que se produce porque la inflación provoca un aumento de las rentas monetarias. Al definirse en términos nominales los límites de los tramos y las exenciones de la tarifa del impuesto sobre la renta, los contribuyentes para los que no ha aumentado la renta *real* se ven empujados a tramos de renta gravados con tipos impositivos mayores. Por su parte, el Tesoro comprueba cómo su recaudación crece más aprisa que los precios. Por lo tanto, la inflación da origen a un aumento solapado de tipos efectivos de gravamen para unos niveles *dados* de renta real.

Si bien diversas reducciones fiscales durante los años setenta han contribuido a reembolsar la mayor parte de los ingresos adicionales a los contribuyentes, el efecto *neto* no ha sido neutral. Centradas las reducciones en los extremos inferior y superior de la escala de rentas, la cuota de carga impositiva soportada por los contribuyentes del tramo intermedio de la escala de rentas ha aumentado injustificadamente.

Mientras que en 1960 sólo una tercera parte de los contribuyentes soportaba unos tipos marginales superiores al 20 por 100, en 1980 figuraba en este grupo más del 50 por 100 de ellos. El desplazamiento ha contribuido indudablemente al descontento suscitado por el impuesto sobre la renta, y con razón. Tampoco la reducción de tipos de este impuesto, prevista en la legislación de 1981, se puede considerar una corrección adecuada del previsible deslizamiento entre tramos. Las ventajas concedidas a los grupos de rentas altas superan con mucho a lo que sería deseable, en tanto que los que se encuentran en los tramos inferiores han obtenido menos de lo que sería justo. Se podría haber ofrecido un trato más justo a las rentas bajas elevando la deducción general.

Con una visión a más largo plazo, una regla sana consiste en que los cambios de tipos efectivos en los tipos de gravamen se hagan explícitos a través de normas legislativas y no a través de un funcionamiento arbitrario del fenómeno del deslizamiento solapado entre tramos. Este fin puede conseguirse fácilmente mediante la indicación de las exenciones y de los tramos de tipos de gravamen de la tarifa, y la legislación de 1981 actuó correctamente al regu-

larla. A partir de 1985 se va a amortiguar el crecimiento intrínseco de la recaudación del impuesto, acomodándolo al índice de inflación. Este ajuste necesario no va a afectar al nivel de ingresos suficientes para mantener un presupuesto adecuado y la estabilidad económica. Será preciso legislar un aumento de tipos. No va a ser tarea agradable para el Congreso, pero el cambio impositivo va a ser visible.

Más difíciles de resolver son las distorsiones ocasionadas en la determinación de la renta producidas por la inflación. Figuran entre ellas el tratamiento de las amortizaciones, las ganancias de capital y los intereses. Como señalaremos más adelante, la amortización con arreglo al coste histórico y a los tipos admitidos convencionalmente es inadecuada a efectos de recuperar el capital cuando la inflación socava el valor real del signo monetario. De forma similar, debe trazarse una distinción entre los aumentos de valor nominal y de valor real de los activos. Si bien las ganancias de capital deben gravarse con arreglo a los mismos tipos aplicables a las demás rentas, también se deben indiciar para ajustarlas a la inflación. La ganancia de capital gozaría de la ventaja del aplazamiento de la imposición, pero el tratamiento sería considerablemente más equitativo que el concedido en la actualidad.

Otra dificultad reside en asegurar un tratamiento adecuado de los intereses y de la posición de los deudores y los acreedores. En circunstancias de inflación, el tipo nominal de interés incluye una prima por inflación. De esa forma, con un interés del 10 por 100 y un índice de inflación del 8 por 100, el tipo real de interés es sólo del 2 por 100. Si la totalidad del interés se grava al 20 por 100, el índice de rentabilidad obtenido por el prestamista es cero, y si el tipo impositivo supera al 20 por 100, el prestamista sufre una pérdida real. Por ello, debe efectuarse un ajuste por inflación al incluir en la base imponible los intereses declarados. Consideraciones similares se aplican al prestatario, que sale beneficiado con la inflación cuando disminuye el valor real de su deuda. Hasta la reciente elevación de los tipos de interés, el no haber ajustado el coste del interés a la inflación acentuó considerablemente la primitiva ventaja fiscal ya concedida a la financiación hipotecaria para la adquisición de viviendas.

Si bien la indicación de los tramos de tipos de gravamen es sencilla, resul-

ta extraordinariamente difícil una total protección de la base imponible frente a la inflación. No obstante, es mucho lo que puede conseguirse a través de ajustes graduales, incluyendo la indicación de las exenciones y de los tramos de los tipos impositivos de la tarifa, de las ganancias de capital (que serían totalmente gravadas) y el ajuste de los intereses declarados para tener en cuenta la inflación. Sin esos ajustes, el impuesto sobre la renta continuará padeciendo las distorsiones ocasionadas por la inflación. Un ajuste menos ambicioso, con objeto de no reducir la recaudación, no resolvería, por sí mismo, el problema de la inflación.

### ¿CAMBIO HACIA UNA BASE DE CONSUMO?

Los críticos del impuesto sobre la renta han propuesto acentuar la utilización de impuestos basados en el consumo. A esa solución de gravar el consumo puede llegarse por la vía del impuesto personal sobre el gasto, recientemente propuesta y analizada en un plano científico, o bien por el camino de los tradicionales impuestos sobre las ventas o sobre el valor añadido.

### ¿Es justo el impuesto sobre el gasto?

La idea de un impuesto sobre el gasto personal ha recibido mucha atención de los hacendistas en los últimos años, aunque hasta ahora esa idea no ha tenido un impacto apreciable en el Congreso. Con arreglo al impuesto personal, las exenciones y los tipos progresivos se deben aplicar al consumo total del individuo durante el ejercicio fiscal, de forma muy parecida a como actualmente se hace con la renta. Así pues, el impuesto sobre el gasto personal no tiene por qué ser regresivo, como lo es un impuesto sobre ventas al por menor dotado de un tipo fijo o un impuesto como el que recae sobre el valor añadido. Aparte de eso, sus defensores afirman que un impuesto basado en el consumo personal no sólo es justo, sino que también facilita el desarrollo económico.

Ahora bien: ¿por qué ha de gravarse únicamente el consumo personal, mientras se exime al ahorro? Al fin y al cabo ¿no está determinada mi capacidad económica y mi capacidad contributiva por la renta que obtenga? Si me apetece

ahorrar —ya sea para consumir más adelante o para gozar de la seguridad y del poder que confiere la acumulación de riqueza— lo hago porque ello me deja en una situación mejor que la que derivó de un consumo más temprano. Y estando mejor ¿por qué voy a tributar menos? En esas preguntas se contienen los argumentos a favor de la imposición sobre la renta.

A favor del consumo como base imponible puede señalarse que ya Thomas Hobbes mantuvo hace mucho tiempo que el Estado debe gravar lo que los ciudadanos «se llevan del pastel», no lo que aportan a él. El ahorro es un acto social que debe recompensarse por permitir la formación de capital. Pero otro tanto sucede con el trabajo. Por ello, los salarios también deberían quedar exentos. Este argumento en defensa del impuesto sobre el gasto no es convincente, y puede ofrecerse otro mejor. La ventaja que concede la renta está en su poder para efectuar un consumo, actual o futuro. Si ahorro ahora y consumo más adelante, podré consumir más, ya que obtengo un interés de mi ahorro. Pero el valor actualizado de mi consumo (descontado al tipo de interés) habrá aumentado. Por consiguiente, A y B, que reciben la misma renta, disponen también del mismo valor actualizado de consumo, aun cuando A pueda consumir más ahora, en tanto que B consume más adelante. Siendo así, ambos deben pagar el mismo impuesto, medido en términos de valor actualizado. Esa igualdad de gravamen se consigue con un impuesto sobre el consumo, mientras que un impuesto sobre la renta discrimina en contra de B (5).

Esta defensa de la base de consumo es atractiva, especialmente porque considera al sujeto pasivo desde la perspectiva de su ciclo vital (idealmente, la vida entera), más bien que desde una perspectiva anual. Sin embargo, los impuestos deben recaudarse anualmente, los tipos de gravamen cambian a lo largo del tiempo y no todas las personas son igualmente capaces de ajustar el calendario de su consumo mediante su acceso al mercado de capitales. Si todo esto se ignora y el consumo se somete a imposición sobre una base anual, el aspecto de justicia de la imposición sobre el consumo pierde gran parte de su poder de persuasión. Esto se hace particularmente patente si señalamos que, desde una perspectiva cronológica más dilatada, un impuesto sobre el consumo es similar a un impuesto sobre la renta aplicable

exclusivamente a los salarios, es decir, un impuesto sobre la renta que excluya la renta del capital. Ambos enfoques contribuirían a igualar el valor actualizado de las deudas tributarias de A y B (6). A pesar de eso, el impuesto sobre las rentas salariales suena como propuesta menos atractiva que la del impuesto sobre el consumo. Va en contra de la doctrina tradicional sentada a partir de Adam Smith, y en cuya virtud se debe favorecer a las rentas no fundadas (del trabajo), frente a las rentas fundadas (del capital).

Esta preferencia de un impuesto menor sobre las rentas no fundadas (del trabajo) refleja, entre otras cosas, el hecho de que las rentas del trabajo pesan más fuertemente en los extremos inferiores de la escala de rentas y, por consiguiente, deberían quedar menos gravadas. Pero este efecto sobre la progresividad de la estructura tributaria global se puede soslayar con un impuesto progresivo sobre el gasto. La escala de tipos se puede ajustar para que ofrezca esencialmente la misma distribución de cargas que la conseguida con el impuesto sobre la renta.

Los tipos del impuesto sobre el consumo tendrían que ser algo mayores (pues la base es menor) y el aumento entre tramos de los tipos debería ser aumentada. De ese modo, los actuales tipos del impuesto sobre la renta, que van del 12 al 50 por 100, cuando se alcanzan los 45.000 dólares aproximadamente, podrían tener su contrapartida con unos tipos de imposición del gasto personal comprendidos entre el 13 y el 60 por 100 para conseguir recaudaciones y resultados similares (7). Sólo en el extremo superior de la escala de rentas el tipo marginal del impuesto sobre el gasto tendría que ser sustancialmente superior al del impuesto sobre la renta. Pero aunque se pudiese alcanzar un patrón más o menos equivalente, queda en pie la cuestión de si la estructura de tipos de un impuesto sobre el gasto va a ser en realidad suficientemente progresiva para conseguir este resultado. Al fin y al cabo, gran parte del apoyo tradicional a los impuestos sobre el consumo ha dependido de la hipótesis de que ésa sería una forma de reducir la progresividad de la estructura tributaria.

Problema de más envergadura lo plantea el tratamiento de las donaciones y legados. Los defensores de la imposición del consumo son proclives a basarse en la utópica hipótesis de que la gente consume la totalidad de su renta durante su vida, con lo que incurre en

un ahorro neto nulo o igual a cero. Sin embargo, se hacen donaciones y legados, y su importancia aumenta frente a la renta a medida que se asciende por la escala de renta. En un impuesto sobre el consumo esas donaciones quedarían libres de imposición. La imposición sólo tiene lugar cuando el heredero decide desarrollar y consumir, si es que llega a decidir tal cosa, pues tal vez no lo haga; y aunque tenga lugar un desarrollo y se devengue consiguientemente el impuesto, eso no es suficiente. El concepto de equidad fiscal debe estar vinculado a las opciones del ciclo vital del individuo, no a una cadena familiar. Así pues, las herencias se deben incluir en la base imponible del consumo. De otra forma, se concedería frente al consumo una injusta ventaja a la concentración de capital y, en definitiva, al control social de la riqueza. Tal es el caso de lo ocurrido, especialmente visible por la radical debilidad de la imposición sobre sucesiones contenida en la legislación reciente.

### ¿Es factible el impuesto sobre el gasto?

Queda por considerar cómo podría llevarse a la práctica este tipo de imposición. A primera vista, la tarea parece abrumadoramente complicada. ¿Puede esperarse razonablemente que los contribuyentes lleven la cuenta de todos sus gastos y los sumen al terminar el año? Por fortuna, este engorroso sistema es innecesario. Más bien, la base del consumo gravado puede determinarse como diferencia entre: 1) los ingresos monetarios percibidos (que incluirán las rentas monetarias, los préstamos obtenidos y el producto de la venta de bienes), y 2) los pagos monetarios realizados con fines distintos de los destinados a consumo, incluyendo el reembolso de deudas y la compra de bienes. La diferencia más la reducción de los saldos monetarios es igual al consumo. Puesto que el consumo se determina sobre una base puramente de flujos de caja, se soslayan dos de los más complicados problemas que plantea la imposición sobre la renta: concretamente, el tratamiento de las amortizaciones y de las plusvalías no realizadas. Además, no es necesario determinar la renta de las sociedades. Puesto que las sociedades no consumen, únicamente tienen trascendencia las distribuciones que éstas realizan (dividendos e intereses) y éstas se gra-

varían al ser consumidas por el accionista. Además, el impuesto sobre el gasto soslayaría la mayor parte de las dificultades de definición de la base que la inflación plantea con el impuesto sobre la renta. Para el impuesto sobre el gasto, carecen de importancia los cambios de valor de los activos. Sólo queda pendiente el problema del deslizamiento entre tramos, problema que podría abordarse fácilmente indicando los tramos de tipos impositivos de la tarifa del impuesto sobre el gasto personal.

Todo esto simplificaría la gestión tributaria, pero el impuesto sobre el gasto también traería consigo sus propias dificultades. Tendría que determinarse la situación inicial de los saldos monetarios y se precisaría una vigilancia cuidadosa de las transacciones financieras. Parece dudoso que los contribuyentes, especialmente los situados en el extremo superior de la escala, estén dispuestos a revelar sus movimientos en transacciones. Además, tendría que trazarse una distinción entre gastos de inversión y gastos de consumo, y el tratamiento de las viviendas plantearía las mismas dificultades que en el impuesto sobre la renta.

Seguramente surgirían dificultades inéditas y desconocidas tras la introducción del gravamen. El consumo imponible puede verse sometido a erosión a causa de normas especiales, como ha sucedido con el impuesto sobre la renta. Por consiguiente, resulta peligroso comparar las deficiencias de un impuesto sobre la renta conocido e imperfecto con un impuesto ideal y desconocido sobre el gasto personal.

Para que el impuesto sobre el gasto llegue a ser una alternativa frente al impuesto sobre la renta, debemos suponer que se puede llegar a una base amplia de consumo, que va a ser objeto de la aplicación de una estructura de tipos progresivos, y que en esa base se van a incluir las donaciones y legados. Se trata —como puede comprobarse— de unas hipótesis muy fuertes. Al mismo tiempo, debemos señalar que el impuesto sobre el consumo puede protegerse más fácilmente de la inflación. Sólo es necesario considerar la indicación de los tramos, ya que no se suscita el problema, más difícil, de los cambios de valor nominal de los bienes.

Es evidente que la introducción de un impuesto sobre el gasto plantearía problemas graves durante el período transitorio. Se verían severamente cas-

tigadas las personas que ahorraron en el pasado y están a punto de desahorrar, particularmente los ancianos. Tras pagar en el pasado impuestos sobre la renta por su ahorro, tendrían ahora por delante un gravamen adicional sobre su consumo. Se han sugerido varias soluciones para superar esa dificultad, pero traerían de la mano considerables problemas y complicaciones administrativas (8).

En su conjunto, el cambio a un impuesto personal sobre el gasto introduciría en el sistema una alteración tan profunda que sería enormemente imprudente el hacerlo de una vez. Si llega a darse algún paso hacia la imposición sobre el gasto, debe ser limitado y gradual. Con esta propuesta no se pretende un proceso de erosión gradual de la base del impuesto sobre la renta, como señalan algunos informes recientes. Esta alternativa, como se indica más adelante, no supone, ni una sustitución radical del impuesto sobre la renta ni un sistema de imposición universal sobre el gasto. La experiencia con un impuesto sobre el gasto debe abordarse más bien sustituyendo parte del impuesto sobre la renta por un impuesto progresivo sobre el gasto, pero perfeccionando el resto de la base del impuesto sobre la renta.

Inicialmente, el impuesto sobre el gasto podría conllevar una elevada exención, digamos de 30.000 dólares, concordante con una reducción de los tipos del tramo superior del impuesto sobre la renta. Se repetiría así la primitiva historia del impuesto sobre la renta y se centraría la atención del experimento del impuesto sobre el gasto en la parte de la escala de rentas en la que es más elevada la propensión marginal al ahorro. La administración de ambos gravámenes tendría que integrarse en una sola y habría de contarse con un aumento inicial de los costes de cumplimiento por parte del contribuyente. El experimento pondría al descubierto si puede aplicarse o no una imposición de base amplia y global del consumo y si va a ser factible la requerida y necesaria declaración de las transacciones financieras de los contribuyentes.

### Impuesto sobre las ventas

Un camino alternativo, mucho más sencillo, hacia la imposición sobre el consumo pasaría por la sustitución parcial del impuesto sobre la renta por un impuesto sobre las ventas de los mi-

noristas o sobre el valor añadido. A pesar de las diferencias de estructura y métodos de recaudación, los dos gravámenes tienen un resultado similar, y es mucho lo que se puede decir a favor del impuesto sobre las ventas de los minoristas. Aunque los países europeos han adoptado el impuesto sobre el valor añadido, esta opción fiscal es una consecuencia lógica de la sustitución de los primitivos sistemas de imposición plurifásica en cascada. También ha reflejado las dificultades de establecer una imposición eficaz sobre las ventas de los minoristas en algunos de los países del Mercado Común.

Dentro del escenario estadounidense, el impuesto sobre las ventas de los minoristas sería la alternativa más sencilla y conocida, sobre todo si se tiene en cuenta que el impuesto federal se podría integrar con los gravámenes estatales vigentes. Es válida la objeción de que eso representaría una invasión en la fuente principal de recaudación de los Estados, pero, examinada más detenidamente, esa objeción sería igualmente imputable a un impuesto sobre el valor añadido.

Para minimizar distorsiones y preservar el nivel de ingresos, la base de un impuesto federal sobre el consumo debería ser lo más amplia posible. Sin embargo, eso impondría una pesada carga en el extremo inferior de la escala de rentas y suscitara serias objeciones en materia de equidad. Lester Thurow ha sugerido que esta objeción se afronte facilitando un amplio crédito en el impuesto sobre la renta, pero esta opción es poco realista (9). Se requeriría un sistema masivo de devoluciones de impuesto y de créditos fiscales si se pretende llegar a una distribución de cargas similar a la del impuesto sobre la renta, lo que entraña una actuación fiscal que afectaría a decenas de millones de contribuyentes. Aun cuando esas devoluciones y esos créditos fuesen políticamente aceptables, serían difíciles de administrar y podrían no llegarse a efectuar en parte. El carácter impersonal de la imposición sobre las ventas incrementaría los niveles de tolerancia política del gasto, pero quedarían violadas las exigencias de una imposición personalizada y visible. Una política tributaria justa exige algo más. Si el sistema va a orientarse hacia la imposición sobre el consumo, debe hacerlo a través de un impuesto personal sobre el gasto.

### ¿Un impuesto sobre la renta de tipo-consumo?

Lo menos deseable de todas las opciones es la tendencia de la actual legislación fiscal hacia la adaptación del impuesto sobre la renta a una base de flujos de caja «con un tratamiento especial», tanto en lo tocante: 1) a la renta que se ahorra en lugar de consumirse, y 2) a la renta del capital y no del trabajo. El argumento a favor de 1) es que el impuesto sobre la renta no consigue gravar los beneficios no distribuidos y las ganancias de capital no realizadas, por lo que habría que otorgar el mismo tratamiento a la totalidad del ahorro. A favor de 2) se argumenta que gran parte de la renta de capital permanece al margen de la base imponible, con lo que muy bien se podría llevar el impuesto sobre la renta hacia un impuesto aplicable exclusivamente a las rentas del trabajo.

Como señalamos más adelante, este enfoque no consigue lo que se lograría con un impuesto universal sobre el gasto. De un lado, permite la financiación de un consumo exento, recurriendo a una acumulación previa de recursos. De otro, proporciona ganancias resultantes de la combinación de una renta no sujeta a gravamen y la deducción de los intereses de los fondos tomados a préstamo. Al combinarse la exención de la renta del capital en el lado del origen con la del ahorro en el lado del destino, se apunta hacia un contexto en el que se deja exenta la renta del capital —con independencia de que se consuma o se ahorre— en tanto que se grava la renta del trabajo si se consume. En pocas palabras: se apunta hacia un impuesto de consumo aplicable a la renta salarial, enfoque difícilmente recomendable dentro del espíritu de una reforma tributaria liberal.

### RENTA PROCEDENTE DE LAS SOCIEDADES

Vamos a pasar ahora al tratamiento de la renta procedente de las sociedades y de las nuevas normas sobre amortización contenidas en la legislación de 1981. Si se concede un papel central al impuesto personal sobre la renta, la lógica tradicional de la reforma tributaria ha cuestionado la operatividad de un impuesto independiente sobre sociedades. Se ha dicho que el im-

puesto sobre sociedades se *debe integrar totalmente* en el impuesto personal sobre la renta. Toda la renta procedente de la sociedad —se retenga o se reparta— debe gravarse en la persona del accionista. De ese modo, los dividendos se someterían una sola vez a tributación y la retención de beneficios efectuada por la sociedad dejaría de ofrecer un refugio frente al impuesto personal. La integración suprimiría también la tendencia favorable a la financiación de las sociedades con deuda originada porque los intereses satisfechos pueden deducirse de la base del impuesto de sociedades, pero no los dividendos satisfechos a los accionistas. La integración total de los dos impuestos entrañaría dificultades técnicas, dificultades que, a pesar de todo, podrían superarse de un modo más o menos aceptable.

El argumento en contra de la doble imposición de dividendos se ha debilitado al erosionarse el nivel de imposición de las sociedades con la concesión de diversos incentivos a favor de la inversión. Incluso antes del cambio de 1981, el tipo *efectivo* del impuesto sobre sociedades era inferior al 30 por 100, muy inferior al tipo legal del impuesto de sociedades del 46 por 100. Dadas las amplias variaciones de los tipos *efectivos* soportados por las distintas sociedades, el problema de imputar los incentivos a la inversión a los accionistas hubiera complicado aún más la integración de los dos impuestos.

Sea ello como fuere, el marco se ha visto radicalmente alterado por la legislación de 1981. Bajo el sistema anterior de amortización de los activos (*ADRS*, o *Asset Depreciation Range System*) el coste original se amortizaba a lo largo de un período de acuerdo con «criterios de prudencia empresarial», si bien con mayor rapidez de lo que impondría la vida económica de los activos amortizados. Este método se hizo insostenible tras el impacto de la inflación. Con el alza de los precios, la recuperación del capital se efectuaba en unos dólares mermados, no llegando a reequilibrar el coste de reposición. Esta amortización insuficiente originaba una sobrevaloración de la renta imponible y exageraba las ganancias dimanantes del crédito de apoyo a la inversión. Se han ofrecido diversas propuestas para remediar este defecto, incluyendo la amortización conforme al coste de reposición y otros esquemas que conducen en esencia al mismo resultado. Entre ellos figuraba la propuesta de Jorgenson y Auerbach de

permitir la amortización total en el primer año. Al mismo tiempo, la deducción de la base imponible debería ser ajustada de una manera que arrojase un ahorro fiscal cuyo valor actualizado fuese igual al derivado de la depreciación económica en ausencia de inflación.

Resultaban así asequibles varias propuestas correctas de ajuste a la inflación. Por desgracia, el plan de 10-5-3 de la Administración y la versión aprobada por el Congreso no figura entre ellas. Antes bien, el nuevo sistema de amortización acelerada (*ACRS*, o *Accelerated Cost Recovery System*) contempla un acortamiento *radical* de los períodos de amortización. Combinado con el crédito de apoyo a la inversión, se producirá un tipo de gravamen negativo (es decir, un subsidio) aplicable a la inversión en bienes de equipo, en tanto que las instalaciones van a continuar soportando una imposición sustancial. Subvencionándose la inversión en camiones al 30 por 100 y gravándose los edificios industriales a más del 40 por 100, la diferencia resultante del 70 por 100 va a deformar las decisiones de inversión y va a perderse gran parte de la potencial ganancia de productividad ofrecida por los incentivos a favor de la inversión. En los casos en que los activos se financien con empréstitos, la deducibilidad de los intereses va a reducir aún más el tipo de gravamen *efectivo*, siendo posibles unos tipos negativos incluso en el caso de las instalaciones. En combinación con unas generosas disposiciones en materia de *leasing*, que permiten la venta de créditos no utilizados y deducciones por el coste de reposición, el nuevo sistema no sólo elimina la mayor parte de la imposición del capital nuevo, sino que en muchos casos se convierte en un subsidio neto.

De ese modo, la ley de 1981 no logra un ajuste al cambio de índices de inflación, beneficia de forma *dispar* a distintas clases de inversiones y, por consiguiente, provoca ineficiencias en la asignación de recursos. En los casos en que el tipo *efectivo* del impuesto sobre sociedades queda reducido a cero, el nuevo sistema exime de todos los impuestos a los beneficios retenidos derivados del capital nuevo, con lo que realza considerablemente el papel de la sociedad como refugio fiscal. Resulta paradójico que esto haya tenido lugar en unos momentos en los que la reducción operada en el tramo superior para dividendos de hasta el 50 por 100 ha minimizado el anterior problema de

la elusión fiscal. Parece increíble que esta legislación, que tan abiertamente choca con la filosofía de la imposición sobre la renta, haya sido promulgada con un apoyo tan entusiasta y rotundo.

La legislación de 1981 resulta inaceptable dentro del contexto de un enfoque en función de la imposición sobre la renta. Debe cambiar de sentido y sustituirse por un sistema que acomode la amortización a la vida económica de los activos, al tiempo que ajuste adecuadamente la base ante la presencia de la inflación. En este punto puede volver a considerarse la integración total o parcial con el impuesto personal. Suponiendo que las actuales normas de amortización continúen combinadas con el crédito de apoyo a la inversión, lo menos que hay que hacer es suprimir la deducción de intereses cuando tiene lugar una financiación con empréstitos. Estando próximo a cero el tipo de gravamen aplicable a la financiación con ampliaciones de capital, no hay base para crear subsidios mediante la deducción de los intereses.

Desde la perspectiva de un impuesto sobre el gasto, la exención de los rendimientos derivados de activos depreciables no admite objeción, ya que la imposición sólo se aplicaría con la distribución y al tener lugar el consumo. Pero incluso aquí la creación de un impuesto negativo, mediante una mayor deducción de los intereses, está fuera de lugar. Además, la eliminación del impuesto sobre sociedades debe tener lugar de un modo neutral, y no de forma que distorsione la asignación del capital. Por todo ello, sería preferible pasar a un sistema de amortización total el primer año, al tiempo que se suprime el crédito de apoyo a la inversión.

Yendo más lejos, tal vez la opción más sencilla fuese suprimir totalmente el impuesto sobre sociedades. Dentro del contexto de la inversión interna, al menos, esa medida resultaría óptima para un sistema de imposición sobre el gasto. Pero, a diferencia del sistema que se basa en la amortización completa el primer año y en la supresión del crédito a favor de la inversión, la eliminación suprimiría la imposición de los rendimientos derivados de los bienes antiguos y de nueva adquisición, dando así pie a ganancias inesperadas derivadas del capital antiguo, así como al consiguiente aumento de la pérdida recaudatoria. Para evitar este efecto, podría establecerse un impuesto específico sobre las distribuciones proce-

dentes del capital antiguo o, como en el caso de la integración, el aumento resultante del valor de las antiguas acciones se podría absorber mediante el gravamen de las ganancias de capital. Pero, de nuevo, hay que subrayar que la conveniencia de eximir la renta procedente de la sociedad se basa en la hipótesis de que exista un impuesto progresivo sobre el gasto que grave a la renta societaria al consumirse, y no existen síntomas de que este segundo paso se vaya a dar.

## CUESTIONES DEL LADO DE LA OFERTA

Las actuales proyecciones presupuestarias iniciales de la Administración presentaban unas predicciones de ingresos exageradamente optimistas, basadas en la esperanza de que iban a producirse en la vertiente de la oferta unos rápidos efectos con la reducción tributaria. Los miembros de la Administración debieron haber sabido que esos efectos no pueden materializarse hasta pasados dos o tres años. Los ajustes de la oferta de mano de obra exigen tiempo y, especialmente, los ajustes del stock de capital. Sin embargo, esta situación plantea cuáles pueden ser los efectos a más largo plazo que la reforma tributaria va a provocar en el desarrollo económico. Dichos efectos pueden ser sustanciales, y contemplados siempre con particular inquietud desde una perspectiva liberal. Las consideraciones desde la vertiente de la oferta subrayan la importancia de los incentivos económicos y el papel estratégico de la renta de inversión. Dichas consideraciones pueden chocar con los cánones tradicionales de la justicia tributaria. El problema consiste en determinar los compromisos eficacia- equidad y arbitrar unos incentivos del desarrollo que interfieran mínimamente las consideraciones de justicia. Esta necesidad no se elimina observando que todo el mundo va a beneficiarse del desarrollo. Aunque sea así, es indudable que la distribución de beneficios depende del modo en que ese desarrollo se logre.

### Oferta de mano de obra

Los impuestos pueden afectar a la oferta de trabajo, pero no está claro cómo. Nuestro impuesto reduce nuestra renta disponible, y eso nos induce a recuperar parte de la pérdida de in-

gresos trabajando más (efecto renta). Pero, al mismo tiempo, reduce nuestro rendimiento neto, y eso hace menos interesante el trabajo (efecto sustitución). No existe un modo sencillo de predecir cuál es el efecto final que va a predominar. Lo único que nos dice la teoría económica es que los efectos de desincentivo tienden a ser tanto mayores cuanto más progresiva es la imposición. Tal sucede porque un impuesto progresivo exige unos tramos de tipos crecientes y lo que desincentiva el esfuerzo hacia el trabajo es el tipo marginal de gravamen. Así, tiende a producirse un conflicto entre consideraciones de equidad a favor de una distribución progresiva de cargas y el objetivo de evitar efectos de desincentivo.

En los últimos años han surgido varios estudios empíricos sobre los efectos de la oferta de trabajo en relación a la renta disponible. Las primeras investigaciones estudiaron las respuestas a las prestaciones sociales. Como quiera que esos pagos disminuyen a medida que aumentan los ingresos del beneficiario, eso equivale a un impuesto encubierto sobre los rendimientos del trabajo. En realidad, los tipos marginales así establecidos tienden a ser bastante más altos que los que recaen sobre los tramos superiores de la escala del impuesto sobre la renta. Sin embargo, en esos estudios se llegaba a la conclusión de que son relativamente débiles los efectos producidos sobre la oferta de trabajo de los primeros perceptores de rentas, aunque sean mayores para los perceptores de ingresos de trabajo secundarios en una familia. Para contrarrestar esta reducción de la oferta de trabajo, se ha de centrar la atención en las políticas de formación profesional y del mercado de mano de obra más bien que en los tipos del impuesto sobre la renta. Sobre todo, se ha de tener la seguridad de que existen oportunidades de colocación que, en lo que respecta a esta parte de la masa laboral, sólo pueden esperarse en una economía caracterizada por un alto nivel de empleo.

Estudios recientes han examinado los efectos de la imposición progresiva sobre la renta de los perceptores de rentas del trabajo (10). Las investigaciones continúan caminando, en gran medida, a tientas, ya que esos efectos dependen básicamente de las diferencias de las respuestas en los distintos niveles de renta, factor que se conoce escasamente. Sin embargo, se ha estimado que el efecto desincentivador de la estructura de tipos sobre las horas

de trabajo puede ascender a un 10 por 100. También se ha estimado que esta pérdida se reduciría a la mitad si esa misma recaudación se obtuviese con un tipo proporcional, en tanto que se mantuviesen los actuales niveles de exenciones. Como hemos señalado más arriba, quedaría en pie una estructura progresiva de tipos efectivos a lo largo de la mitad inferior de la escala de rentas, pero se precisa una elevación de los tipos de cada tramo para llevar la progresividad a la mitad superior de la escala de rentas. Para quien esto escribe, una pérdida de oferta de trabajo del 5 por 100 parece relativamente modesta, y digna de las ganancias distributivas obtenidas con una imposición progresiva (11). Como otras cosas buenas de la vida, la justicia tributaria tiene un precio, y una sociedad democrática debe considerar que merece la pena pagarlo dentro de límites razonables. Dada la evidencia disponible y su naturaleza sumamente provisional, parece que una estructura de tipos que lleve hasta el 50 por 100 el tipo marginal cae dentro de esos límites. De nuevo, la lección más importante es que la ampliación de la base, especialmente en el extremo superior de la escala, va a permitir una distribución de la carga similar con unos tipos marginales más bajos y, por lo tanto, con un efecto menor sobre la oferta de trabajo.

### Formación de capital

Resta por considerar los efectos de la imposición en la formación de capital y en el crecimiento de la productividad. La insuficiente tasa de crecimiento de la productividad de los últimos años no se puede atribuir a una sola causa (12). Se han destacado varios factores causantes de esa consecuencia negativa: los cambios de la estructura de la demanda de consumo, el alza de precios energéticos que impone cambios de tecnología, la modificación de la composición de la fuerza laboral, la atonía del espíritu y del esfuerzo empresarial y un descenso en la atención prestada a la investigación y al desarrollo, juntamente con una tasa insuficiente de formación de capital. La insuficiente formación de capital y los efectos tributarios consiguientes no son, pues, la única causa. Por esa misma razón, no son el único problema que exige soluciones. A pesar de todo, la formación de capital es importante para el desarrollo y debe inten-



sificarse. Aunque los *ratios* recientes de formación de capital respecto del PNB han permanecido en sus niveles habituales, el crecimiento de la fuerza de trabajo ha sido más rápido, con lo que el *ratio* capital/trabajo ha descendido. Se precisa una tasa mayor de formación de capital para recuperar el terreno perdido, para atender a las exigencias ambientales y para permitir que la industria recupere una posición competitiva más firme en los mercados internacionales mediante la modernización. La cuestión está en saber qué aportación puede y debe ofrecer la política fiscal.

## Ahorro

La disponibilidad de ahorro es condición necesaria (pero no suficiente) para la inversión. Únicamente los recursos que no se dedican al consumo pueden estar disponibles para la formación de capital. En 1980 el ahorro privado bruto ascendió a 433.000 millones de dólares, o el 16,5 por 100 del PNB. Sólo el 23 por 100 del total —o 101.000 millones— se derivó del ahorro personal, viniendo la parte del león de las empresas. Además, el 86 por 100 del ahorro empresarial revistió la forma de provisiones por depreciación. Ahora bien, ¿en qué medida podría elevarse el nivel de ahorro mediante cambios de imposición? Evidentemente, los impuestos federales no se pueden suprimir, sino sólo reducir ligeramente. Supongamos que el *ratio* de recaudación respecto al PNB se reduce en 3 puntos porcentuales, que es el objetivo que se ha trazado la Administración para mediados de los años ochenta. Con arreglo a los niveles de 1980, esto ascendería a 78.000 millones de dólares. Para redondear las cosas, supongamos que de esa cifra, 70.000 millones provienen del impuesto de sociedades y 8.000 millones, del tramo superior del impuesto sobre la renta. El aumento del ahorro resultante podría ser del orden de 35.000 más 3.000, es decir, 38.000 millones de dólares, elevándose de ese modo el *ratio* de ahorro del sector privado respecto del PNB del 16,5 al 17,9 por 100.

¿Cuánto más podría obtenerse si en lugar de practicar una reducción fiscal se alterara la estructura de la imposición? Como señalamos anteriormente, un argumento importante a favor de un impuesto basado en el consumo ha sido su efecto más favorable sobre el ahorro. La exención de la renta del ca-

pital en el impuesto sobre la renta elevaría la tasa de rendimiento neto de la inversión, aumentando la rentabilidad del ahorro. Con un tipo marginal del impuesto sobre la renta del 25 por 100, pongamos por caso, la sustitución de un impuesto sobre el consumo elevaría en un tercio la tasa de rentabilidad. La cuestión es qué aumento en el ahorro se produciría en respuesta a esa medida. Un rendimiento más elevado aumenta la remuneración del ahorro, pero también reduce la necesidad de acometerlo. Algunos economistas mantienen que no existiría un efecto apreciable, en tanto que otros esperan que el alza porcentual resultante del ahorro concuerde con la del rendimiento neto. En este último caso, la transición a un impuesto sobre el consumo podría aumentar en 33.000 millones de dólares el ahorro de las economías domésticas (13).

Como señala Lawrence Seidman, podrían obtenerse ganancias adicionales porque en cualquier nivel de renta el impuesto sobre el consumo se paga en mayor medida que el impuesto sobre la renta por los grandes consumidores (14). Supongamos que la ganancia total aumenta a 40.000 millones de dólares. Esto elevaría el ahorro de las economías domésticas de 101.000 a 141.000 millones, o del 4,8 al 6,5 por 100 de la renta personal, cifra todavía bastante inferior a los niveles del 14 y 20 por 100 de Alemania y Japón. Combinando nuestra ganancia de 35.000 millones procedente de la reducción impositiva con la de 40.000 millones por cambiar a un impuesto sobre el consumo, llegamos a un total de 75.000 millones de dólares, o un 2,5 por 100 del PNB. Suponiendo que esta ganancia se invierte en bienes de equipo e instalaciones, el índice de crecimiento de la productividad del trabajo podría aumentar en un 0,5 por 100. Por lo que parece, la política fiscal puede hacer cierta aportación, aunque bastante modesta.

La ganancia se ve aún más mermada si se efectúan ajustes dentro del marco del impuesto sobre la renta. Cabría esperar que la tasa de ahorro aumentase si se usara una escala de tipos menos progresiva, pero derivándose el 75 por 100 de la recaudación de los tramos con tipos inferiores al 20 por 100, no parece probable que la ganancia fuese sustancial. El éxito de incentivos selectivos, a su vez, debe medirse en términos de su efecto sobre el nivel global de ahorro *neto*. Pero ese esquema, que exigiría un mini-impuesto sobre el gas-

to, no parece factible dentro de un contexto de imposición sobre la renta (15).

Para empeorar las cosas, el contribuyente no sólo puede reducir su impuesto desplazando fondos desde cuentas sujetas a cuentas exentas de imposición, sino que puede tomar a préstamo para financiar un ahorro libre de impuestos. Un contribuyente situado en el tramo del 50 por 100 podría tomar a préstamo al 15 por 100 unos fondos que, tras deducir los intereses de la deuda tributaria, le dejan con un coste neto del 7,5 por 100. Además, este mismo contribuyente podría invertir los fondos en activos exentos, con un rendimiento del 15 por 100, quedándole una ganancia neta del 7,5 por 100. Siempre que sea posible esa opción fiscal, los incentivos en favor del ahorro contribuirán en escasa medida a aumentar el ahorro neto y sí mucho a socavar la justicia tributaria. Esto sucede básicamente porque la capacidad de utilizar esas opciones fiscales se limita a los perceptores de rentas medias y altas. Para evitar este abuso, la cuantía de intereses deducibles (en exceso de la cuantía base de los intereses hipotecarios) debería limitarse a una cantidad igual a los intereses recibidos sujetos a gravamen.

Surge una dificultad adicional cuando se establece un techo a la cuantía de los intereses que pueden ser excluidos, como sucede con la exclusión de 3.000 dólares de intereses a partir de 1985. Eso tiene el efecto deseable de centrar el incentivo en los ahorradores de rentas bajas y medias, pero también entraña una pérdida de recaudación sin ganancias de incentivo cuando la exención es utilizada por contribuyentes con rentas más altas. Los contribuyentes cuyos intereses son superiores al límite exento se beneficiarán sin tener por ello que aumentar su ahorro. Esta dificultad puede ser evitada haciendo que la exención desaparezca gradualmente a medida que aumenta la renta, con el consiguiente coste de desincentivación para los tramos superiores.

Los incentivos a favor del ahorro podrían hacerse más eficaces limitando la deducibilidad de los intereses satisfechos, poniendo fin a otros abusos y combinando, en un sistema simplificado, la variedad de esquemas hoy disponibles. Al mismo tiempo, el problema básico de estimular el ahorro *neto* y evitar ventajas fiscales derivadas del mero desplazamiento de fondos no tiene fácil solución en el contexto del

impuesto sobre la renta. Como señalábamos con anterioridad, ello exigiría un enfoque orientado hacia la imposición del gasto en lugar de un ajuste de importancia menor en el impuesto sobre la renta. Siendo esto así, no cabe más que abrigar temores ante la actual tendencia a aumentar esos incentivos.

En conjunto, no es probable que los incentivos fiscales proporcionen un aumento radical de la tasa de ahorro privado de la economía estadounidense, tradicionalmente baja. Para conseguir un aumento sustancial de la misma se van a precisar medidas más eficaces. Para empezar, es preciso que la inflación se amortigüe y se cuente con formas de inversión protegidas de la inflación, al alcance del pequeño y del gran ahorrador. Hace mucho tiempo que deberíamos contar con unos bonos del Tesoro indicados. A continuación, hay que considerar el papel del crédito al consumo dentro de la economía estadounidense. Los países que han mantenido una elevada tasa de ahorro y una baja tasa de inflación son básicamente los menos adictos a los hábitos del endeudamiento. Además, la fácil disponibilidad de crédito al consumo fomenta el ahorro mediante la adquisición de bienes de consumo duradero en lugar de la inversión en la industria. Además, agudiza la espiral inflacionista de aumentos de renta nominal al inducir a los consumidores a buscar crédito adicional. Como cambio más importante, es preciso considerar los nuevos acuerdos institucionales que ampliarían la participación en el proceso de formación de capital. Esto podría originar beneficios que podrían ser invertidos en un fondo de desarrollo nacional, enfoque que ha recibido bastante atención en la discusión europea.

Por último —pero no menos importante— es preciso prestar más atención al ahorro del sector público. En contra del enfoque actual, esto exige un cambio de la combinación de medidas monetarias y fiscales que permita la reducción del déficit, y posiblemente logre un superávit presupuestario, combinando con una política monetaria menos austera y unos tipos de interés más bajos. El aumento del ahorro del sector público mediante un retorno parcial de la seguridad social a un sistema de capitalización representa otra opción posible. Esos enfoques son, en potencia, más eficaces que el profundo empleo de incentivos fiscales, y son más compatibles con una participación equitativa en los costes del crecimiento.

## El nivel de inversiones

La disponibilidad del ahorro es requisito previo para la formación de capital en un contexto no inflacionista, pero para conseguirla es preciso que existan inversiones. El problema de los estímulos a la inversión ha sido tema de profunda atención en la política de imposición de las sociedades. El crédito de apoyo a la inversión introducido durante la Administración Kennedy ha aumentado, y se han liberalizado las normas reguladoras de la amortización. Se han aplicado estudios econométricos para estimar los efectos de los estímulos a la inversión, con resultados bastante dispares y especulativos. Como señalábamos antes, la legislación reciente ha dado un paso de gigante hacia la dulcificación de la imposición de los beneficios. En lo que concierne a las nuevas inversiones en bienes de equipo, el impuesto de sociedades se ha eliminado en gran medida o se ha convertido en un subsidio neto.

Desgraciadamente, este resultado se ha conseguido produciendo graves distorsiones, con lo que podría perderse gran parte de la ganancia del crecimiento como consecuencia de la desorientación resultante de las corrientes de inversión. Como ya se ha indicado, se obtendrían grandes ventajas con la aplicación de un ajuste más neutral a la inflación combinado con el rechazo del crédito a la inversión y la deducción de ciertos gastos relacionados con el capital.

Los incentivos a la inversión que alejan los flujos de inversión del crecimiento económico deben evitarse por todos los medios. Eso incluye el trato preferencial, hoy extendido, a la vivienda residencial. La deducción de los intereses hipotecarios sin gravar la renta imputada a la vivienda ocupada por su propietario ha concedido una vigorosa ventaja fiscal a esas inversiones, desviando así capital de otros usos más productivos. Combinada con la fácil disponibilidad de crédito, esta preferencia fiscal ha acentuado el uso de las inversiones en viviendas como baluarte frente a la inflación. La limitación del interés a una modesta cantidad, y únicamente a la primera vivienda, está siendo necesaria, tanto por razones de justicia fiscal como de estímulo al crecimiento. El trato preferencial de las plusvalías originadas en toda clase de bienes, incluyendo los de escasa o nula contribución al crecimiento de la productividad, es, asimismo, rechazable en el plano de los

incentivos, al tiempo que es perjudicial para la justicia del sistema.

En su lugar, debe centrarse la atención en la inversión, dotada de un potencial de crecimiento de productividad particularmente elevado. Aquí el papel de la política fiscal depende de la elaboración de una estrategia de desarrollo industrial, juntamente con el papel que en ella desempeñe la política pública. El tratamiento fiscal de la renta procedente de inversiones extranjeras y sus efectos en las inversiones directas estadounidenses en el exterior plantea un tema adicional. Esa inversión no hace ninguna aportación al crecimiento de la productividad de la mano de obra estadounidense y, en realidad, puede sustituir a las exportaciones americanas.

Finalmente, hay que recordar que los estímulos a la inversión y la disponibilidad de ahorro son de escasa ayuda sin la previsión de seguridad de futuros mercados, seguridad que sólo puede ofrecerse con una economía boyante y en progreso. En su ausencia, el ahorro se aniquila a sí mismo y aparece el desempleo. Debe provocarse un aumento de productividad con un incremento de la capacidad de oferta, pero eso debe verse sostenido con un aumento de la capacidad de demanda. Dejando a un lado peticiones políticas, si no profesionales, no existe aquí conflicto entre la economía de la oferta y la de la demanda.

## CONCLUSION

La política liberal de los años ochenta debe partir de la premisa de que van a continuar siendo sustanciales las exigencias recaudatorias federales. El problema de la política fiscal federal no se puede resolver con un recorte de gastos o el desmantelamiento del papel federal.

La eficiencia en la Administración es esencial, pero ello en un contexto de justo equilibrio entre necesidades privadas y públicas. A esto no contribuye la actual tendencia a denunciar los programas públicos tildándolos de despilfarradores y con calificar de parásitos burocráticos a los funcionarios públicos. Para que funcione una sociedad democrática es imperativo que se respete el importante papel del sector público, no sólo el del privado. Por consiguiente, la estructura impositiva federal debe ser suficientemente fuerte para equilibrar el presupuesto cuando se res-

tablezca la salud económica y hacerlo con un presupuesto adecuado a las necesidades públicas. La rígida adhesión del presidente Reagan a la reducción de impuestos, como se insistía en sus mensajes presupuestarios y en sus mensajes sobre el Estado de la Unión, no está a la altura de las circunstancias. Como hemos indicado, continúa basándose excesivamente en las restricciones monetarias, en tanto que sacrifica las necesidades de gastos en el altar de los temores a un déficit. Al hacerse evidente la necesidad de ingresos suplementarios, el mantenimiento de un sistema vigoroso y adecuado exige aplazar las podas del impuesto sobre la renta y no, en cambio, la vuelta al patrón decimonónico de impuestos sobre consumos específicos.

Tampoco se pueden resolver las cuestiones de la política fiscal federal trasladando la responsabilidad de los problemas nacionales a las jurisdicciones estatales y locales. Es ilusorio pensar —si es que alguien lo hace— que la financiación de los programas sociales, y del bienestar en particular, se puede encomendar a Estados y municipios. La capacidad impositiva de esos gobiernos es limitada, especialmente en lo referente a las formas de imposición más justa y de base más amplia. Sus capacidades fiscales y sus necesidades frecuentemente concuerdan mal, y la competencia por bases de imposición entre las jurisdicciones menores deprimirá los niveles de servicios sociales.

Los gobiernos estatales y locales tienen asignado un papel importante en un sistema federal bien organizado, pero no debe permitirse que el movimiento en pro de la descentralización federal se convierta en el diseño de unos inadecuados servicios públicos y de unos impuestos regresivos.

El país necesita un sistema tributario fuerte y justo, y el gobierno federal debe continuar desempeñando un papel central en su consecución.

## NOTAS

(\*) Publicado en 1985, con el título «Tax Reform -1981 and after. Alternatives for the 80's», en *Economic Choices: Studies in Tax Fiscal Policy*, Center for National Policy.

(1) Véase MUSGRAVE, Richard, «A Reappraisal of Financing Social Security», en *Social Security Financing*, F. SKIDMORE, ed., M.I.T. Press, Cambridge, Mass., 1981.

(2) Véase Joseph J. MINARIK, «The Yield of a Comprehensive Income Tax», en *Comprehensive Income Taxation*, J. A. PECHMAN, ed., Brookings Institution, Washington, 1977, pág. 285. Las estimaciones corresponden a 1977.

(3) Véase Joseph J. MINARIK, «Who doesn't Bear the Burden», en *The Economics of Taxation*, H. J. AARON y M. J. BOSKIN, eds., Brookings Institution, Washington, 1980, pág. 58. Las estimaciones corresponden a 1977.

(4) Véase Eugene STEUERLE, «Is Income from Capital subject to Individual Income Taxation?», U.S. Treasury Dept., *OTA Paper*, n.º 42, octubre 1980, pág. 4.

(5) Supongamos que A y B reciben una renta de 10.000 dólares en 1982. A, consume en ese año 10.000 dólares, en tanto que B ahorra esa cifra y, tras obtener un interés del 10 por 100, consume 11.000 dólares en 1983. Descontando el consumo de B en 1983 al 10 por 100, veremos que su valor presentado (contemplado desde la base de 1982) es igual a 10.000 dólares, cifra igual a la de A. Ahora consideremos que se aplica un impuesto sobre la renta del 20 por 100. A, paga 2.000 dólares y consume 8.000 en 1982. B, paga 2.000 dólares en 1982 y ahora 8.000, que en 1983 le producen unos intereses de 800 dólares. Por ellos paga un impuesto adicional de 160 dólares. El valor actualizado (1982) de este impuesto es igual a 145 dólares, lo que arroja un impuesto total de 2.145 dólares. Esta cifra es superior a los 2.000 dólares de A. Con un impuesto sobre el consumo del 20 por 100, el impuesto de A en 1982 vuelve a ser 2.000 dólares. B, paga ahora cero impuestos en 1982, pero paga un 20 por 100 de sus 11.000 dólares (2.200 dólares) en 1983. El valor actualizado (1982) de este impuesto es igual a 2.000 dólares, que es la misma cifra pagada por A.

(6) Aludiendo a la ilustración de la nota precedente, podremos ver que un impuesto sobre la renta del trabajo tendrá el mismo resultado que un impuesto sobre el gasto. Con el impuesto

sobre la renta del trabajo, A y B pagan 2.000 dólares en 1982 y nada en 1983. Así pues, cada uno de ellos soporta una cuota tributaria que, en términos de valor actualizado, es igual a 2.000 dólares, igual que con el impuesto sobre el gasto. Con un impuesto sobre la renta salarial el asalariado paga cuando recibe el salario. Con un impuesto sobre el consumo, paga más adelante (si se pospone el consumo) y el impuesto absoluto será mayor, pero, debido al aplazamiento en el pago, el valor actualizado del impuesto no habrá cambiado. Como se señala más abajo, las implicaciones de ambos impuestos difieren a pesar de todo para el período de transición.

(7) Estos tipos de gravamen se definen como *ratio* del impuesto respecto de los gastos brutos de consumo (incluido el impuesto), similar a la práctica del impuesto sobre la renta de aplicar el tipo a la renta antes del impuesto.

(8) Véase *Blueprints for Tax Reform*, U.S. Treasury Dept., julio de 1977, pág. 204.

(9) Véase Lester THURLOW, «Solving the Productivity problem», en *Alternatives for the 1980's*, Center for Democratic Policy, 1981, n.º 2, página 15.

(10) Véase J. A. HAUSMAN, «Labor Supply», en *How Taxes Affects Economic Activity*, H. J. AARON y J. A. PECHMAN, eds., Brookings Institution, Washington, D.C., 1981.

(11) La referencia del texto es en relación al impuesto sobre la oferta de trabajo y, por lo tanto, sobre la producción. Sin embargo, los economistas se han ocupado primordialmente del «coste de eficiencia» que se origina porque el impuesto interfiere la elección del contribuyente entre renta y ocio. HAUSMAN (*op. cit.*) ha estimado este coste en un 20 por 100 de los ingresos. De nuevo, este «exceso de gravamen» desciende al reducirse la productividad.

(12) Véase L. THURLOW, «Solving the Productivity Problem», en *Alternatives for the 1980's*, Center for Democratic Policy, 1981, n.º 2, pág. 9.

(13) Volvemos a subrayar los efectos sobre el nivel de ahorro en lugar de los relativos al coste de eficiencia, que se producen debido a que el impuesto interfiere la elección entre consumo presente y consumo futuro.

(14) Véase Lawrence SEIDMAN, «A Tax-Based Incomes Policy to Reduce Inflation», en *Alternatives for the 1980's*, Center for Democratic Policy, 1981, n.º 1, pág. 24.

(15) Véanse H. J. AARON y J. A. PECHMAN, «Taxes vs. Savings», en *Washington Post*, 14 junio 1981.