

EL IMPUESTO LINEAL SOBRE LA RENTA

José M. GONZALEZ-PARAMO

EL IMPUESTO PERSONAL SOBRE LA RENTA: CRITICA A LA SITUACION ACTUAL

LA reforma de la imposición personal sobre la renta es hoy objeto de vivos debates en gran número de países. Las principales críticas dirigidas a los sistemas de imposición personal sobre la renta —que proporcionan una tercera parte de los ingresos públicos en el área de la OCDE— pueden reducirse a las tres siguientes: falta de equidad, complejidad y efectos adversos sobre las decisiones de trabajo, ahorro y crecimiento económico.

Resulta irónico reconocer, como ha hecho recientemente el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE (1985), que el impuesto personal sobre la renta, principal instrumento para lograr metas de equidad atendiendo a la capacidad de pago de los contribuyentes, sea crecientemente contemplado por ciudadanos y gobernantes como injusto. Las exenciones impositivas especiales, los privilegios fiscales, las deducciones incentivaroras y el tratamiento diferenciado de las rentas según su origen son factores que permiten a algunos individuos evitar el impuesto o reducir su factura impositiva por debajo de la correspondiente a otros con las mismas o menores rentas. Existe un sentimiento cada vez más arraigado de que la moral tributaria está en quiebra. La normativa del impuesto sobre la renta estimula la puesta en práctica de complicados sistemas de evitación fiscal, sin ofrecer a los contribuyentes igualdad de oportunidades para explotar estas ventajas. Otro tanto puede decirse de evasión fiscal, fomentada por la existencia de tipos marginales elevados y crecientes y permitida por las insuficiencias de los sistemas de inspección y control. Por último, la progresividad formal de la tarifa, combinada con otros factores como la inflación y la acumulación de rentas familiares, atenta, asimismo, contra objetivos de equidad vertical y horizontal, respectivamente. Este cúmulo de deficiencias justifica una valoración cada vez más ampliamente compartida: la progresividad y la capacidad redistribu-

tiva efectivas del impuesto personal sobre la renta son mucho menos acusadas de lo que tradicionalmente se ha supuesto.

Las leyes que regulan la imposición sobre la renta son cada vez más complejas y menos comprensibles para el ciudadano. Esta complejidad responde en muchos casos al deseo de acomodar el impuesto a las circunstancias personales de los contribuyentes. Este es el caso del tratamiento de la unidad familiar bajo los sistemas de intermediación y la aplicación de las tarifas y de determinadas deducciones por gastos. En otros supuestos, son los privilegios especiales y las normas de determinación de la base imponible (por ejemplo, imputación de rentas, cuantificación de gastos y tratamiento de las variaciones patrimoniales y otras rentas irregulares) los responsables del aumento de la opacidad en la regulación del impuesto. El resultado de la falta de simplicidad y claridad ha sido un sentimiento de desapego y rechazo a un impuesto cuyos formularios engrosan en volumen cada año y hurtan a los ciudadanos horas de ocio y recursos que podrían ser dedicados a actividades más productivas. Estimaciones de Slemrod y Sorum (1983) han cifrado los costes de cumplimiento de los impuestos federales y estatales norteamericanos sobre la renta —coste de oportunidad de las horas perdidas en cumplir las obligaciones fiscales y coste de asesoramiento fiscal— en un 9 por 100 de la recaudación de estos tributos en 1982.

Los impuestos personales sobre la renta no son neutrales con respecto al comportamiento económico de los ciudadanos. La tributación diferenciada de las rentas según su origen, posiblemente deseable desde consideraciones de justicia, discrimina en contra de las más fuertemente gravadas e incentiva la aparición de estrategias de evitación fiscal. Este es también el caso de la mayor parte de las exenciones y tratamientos privilegiados: fondos de pensiones, seguros de vida, beneficios de la seguridad social, donativos, inversiones financieras, etc. Y lo que es más grave desde el punto de vista de la eficiencia, la mayoría de los impuestos sobre la renta incorporan estructu-

ras de tipos impositivos marginales crecientes. Si se admite que son los tipos marginales los que determinan los incentivos del individuo para todo tipo de actividad económica, es evidente que el crecimiento de los tipos marginales distorsiona el comportamiento de los sujetos. Ello no sólo crea excesos de gravamen, sino que además incide sobre los incentivos al trabajo, el ahorro y la asunción de riesgos. Aunque los estudios disponibles no son del todo concluyentes a este respecto, existe un amplio consenso entre políticos y ciudadanos en torno a que los tipos elevados desestiman el esfuerzo laboral y no inciden favorablemente sobre el ahorro y la actividad productiva emprendedora.

EL IMPUESTO LINEAL SOBRE LA RENTA: UNA REFORMA RADICAL

La progresiva aceptación de estas críticas por parte de la opinión pública, los gobernantes y los hacendistas ha estimulado la discusión de diversas propuestas de reforma, tanto de tipo parcial —ampliación de las bases imponibles, simplificación de las tarifas, reducciones de tipos, ajustes por inflación, etc.— como de carácter global. Una de estas propuestas radicales es la que gira en torno a la adopción de un impuesto lineal sobre la renta.

En su forma más pura, un impuesto lineal sobre la renta es aquel que grava a un *tipo impositivo constante* todas las rentas que sobrepasen un *mínimo exento* fijo. Llamando t al tipo impositivo, Y a la renta fiscal del contribuyente y E al mínimo exento, el impuesto a pagar será:

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

Bajo este impuesto desaparecerían en su casi totalidad las deducciones actuales, a excepción de las familiares, que quedarían incorporadas mediante la selección de diferentes mínimos exentos para cada composición familiar.

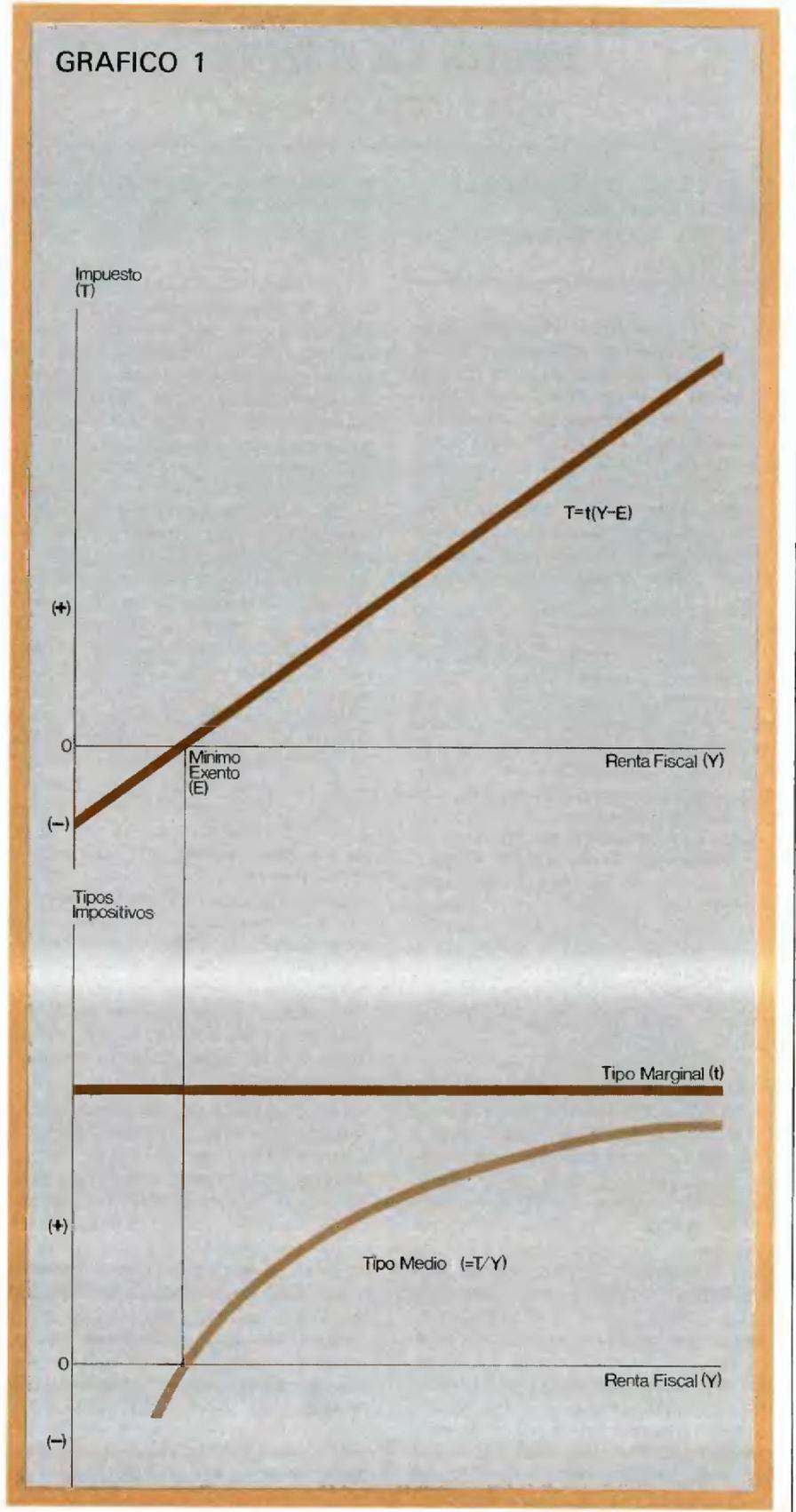
El impuesto lineal sobre la renta ha sido defendido desde tres grandes consideraciones. En primer lugar, su notable simplicidad facilitaría su cumplimiento por parte de los contribuyentes y su administración por las autoridades, debido tanto a la desaparición de exenciones y tratamientos especiales como a la eliminación de la necesidad de emplear complejas tarifas

para calcular el impuesto a ingresar en el Tesoro. Un impuesto así concebido reduciría la necesidad de desperdiciar horas en la comprensión de las normas y dinero en asesoramiento, eliminaría incentivos a la evasión y la elusión fiscal, reforzaría la confianza de los ciudadanos en el sistema fiscal y, como con humor señalan Hall y Rabushka (1983), frenaría el ritmo de deforestación del país al reducir las necesidades de formularios e impresos: la declaración anual no debería rebasar una página del tamaño de una postal.

En segundo lugar, al reducir los tipos marginales y suprimir su escalada, el impuesto lineal incentivaría, de acuerdo con sus propugnadores, el ahorro, el trabajo y la inversión arriesgada. Como ya se ha indicado, aunque estos efectos de las rebajas impositivas no están empíricamente contrastados de modo definitivo, la opinión mayoritaria de contribuyentes y gobernantes parece hoy inclinarse en favor de esta tesis. El impuesto lineal dejaría así de penalizar el esfuerzo laboral, el éxito profesional y el rendimiento de la renta ahorrada, creando un clima de bonanza económica favorable al crecimiento. Sin embargo, aun cuando el comportamiento económico no resultase significativamente alterado por la reducción de tipos marginales, aquellos contribuyentes beneficiados por la rebaja impositiva mejorarían su nivel de bienestar. Toda aproximación entre los tipos brutos y netos de retribución marginal reduce los incentivos a sustituir actividades gravadas por otras no sujetas (ocio, no realización de ganancias de capital, etc.) y, por tanto, el exceso de gravamen del impuesto.

Simplificación y eficiencia son las ventajas más incontrovertibles del impuesto lineal. ¿Qué decir acerca de su contribución a la equidad? La simplificación impositiva y la reducción drástica del número de exenciones, deducciones especiales y privilegios acerca el impuesto a la meta del tratamiento igual a los iguales. En este sentido, el impuesto lineal tiende al logro de la equidad horizontal. Evidentemente, sin embargo, la adopción de un impuesto lineal tiene como implicación principal una reducción de la carga fiscal soportada por los contribuyentes con niveles más elevados de renta, hecho que si bien permite esperar aumentos globales de la oferta de trabajo en la economía (véanse los resultados sintetizados en Hausman, 1985), podría ir en detrimento de la equidad vertical. Este es el principal argumento de los de-

GRAFICO 1



tractores del impuesto lineal ¿Qué hay de cierto en estos temores?

Debe resaltarse, en primer término, que la fijación de un tipo marginal constante y un mínimo exento dotan al impuesto lineal de progresividad. Como se aprecia en el gráfico, los tipos impositivos medios son crecientes y tienden a aproximarse al marginal al aumentar la renta fiscal de los contribuyentes. Por otra parte, toda comparación del impuesto lineal con el impuesto formalmente progresivo sobre la renta debe referirse no a los tipos impositivos que aparecen en la legislación del impuesto, sino a los tipos medios y marginales *efectivos*, sustancialmente inferiores a aquéllos en muchos casos, debido al juego de las deducciones y los tratamientos especiales. En tercer lugar, un impuesto lineal puede hacerse tan progresivo como se desee sin más que elevar el nivel de exención. Por último, el impuesto lineal podría convertirse en un impuesto negativo sobre la renta si se decidiese complementar el sistema de transferencias de la seguridad social con un subsidio directo al tipo marginal t para aquellos contribuyentes con rentas inferiores al mínimo exento E . Estas afirmaciones llevan a una conclusión crítica para los críticos del impuesto lineal: simplicidad, eficiencia e incentivación del crecimiento pueden lograrse sin necesidad de incurrir en costes serios en términos de equidad vertical.

Otros problemas que serían atenuados o resueltos por la introducción de un impuesto lineal a tipo único serían los siguientes:

1) Inflación. Un impuesto lineal con un mínimo exento indiciado sería inmune al «efecto arrastre» combinado de la inflación y las tarifas formalmente progresivas, en virtud del cual aumentos puramente nominales de renta dan lugar a aumentos reales de recaudación.

2) Unidad contribuyente. El impuesto lineal elimina el desincentivo a la acumulación de rentas que supone en la actualidad la elevación de los tipos marginales. Una graduación adecuada del mínimo exento podría eliminar radicalmente el tratamiento discriminatorio de la familia frente a las uniones de hecho.

3) Rentas irregulares. La constancia de los tipos marginales erradicaría la necesidad de diseñar sistemas de intermediación en presencia de un impuesto negativo al desaparecer el exceso de

tributación que estas rentas sufren bajo el impuesto formalmente progresivo.

4) Evasión y elusión fiscal. Los incentivos a la evasión y la evitación del impuesto que proporciona la elevación de los tipos marginales son eliminados por el impuesto lineal, al reducirse los beneficios esperados de estas prácticas.

EL IMPUESTO LINEAL: PROPUESTAS Y REALIDADES

El impuesto lineal presenta una ventaja decisiva frente a otras alternativas radicales de reforma del impuesto personal sobre la renta: es un impuesto que ha funcionado en el pasado y que funciona en la actualidad.

En 1842, Sir Robert Peel decide reformar el sistema fiscal británico en línea con las ideas favorables al libre comercio. Esta reforma consistió en la reducción de aranceles y la introducción de un impuesto lineal sobre la renta que tenía como antecedente inmediato el gravamen implementado por el primer ministro William Pitt el Joven entre 1799 y 1815. El impuesto creado por Peel consistía de un tipo de 7 peniques por libra, aproximadamente un 3 por 100 (hasta 1971 la libra tenía 240 peniques), y un nivel de exención de 150 libras, cantidad equivalente a seis veces la renta *per capita* inglesa de 1842. Entre esta fecha y 1880 los distintos gobiernos del Reino Unido variaron el tipo impositivo (entre 2 y 16 peniques por libra) y el mínimo exento para adecuar la recaudación a las necesidades del presupuesto. Tras 1880, Gran Bretaña adopta tipos graduados que crecen ininterrumpidamente hasta después de la segunda guerra mundial.

En la actualidad, en Gran Bretaña funciona un «impuesto lineal dual». En 1985, el 90-95 por 100 de los contribuyentes (con rentas de hasta 16.000 libras) estaba sujeto a un tipo marginal del 30 por 100. El mínimo exento está graduado de acuerdo con las circunstancias personales y familiares de la unidad impositiva: deducción general de 2.205 libras por contribuyente, más 1.250 libras en caso de matrimonio, y 485 ó 315 libras adicionales para individuos casados o solteros/viudos con más de 65 años y renta inferior a 8.800 libras anuales. Las deducciones por hijos fueron sustituidas en 1977 por pagos directos a la madre. Otras deducciones de la renta gravable son

las que responden a determinados gastos necesarios, servicio doméstico, intereses satisfechos por créditos para la compra de la vivienda principal, contribuciones a fondos de pensiones y seguros de vida, gastos de viaje y determinadas inversiones. Los tipos marginales se elevan para los contribuyentes con rentas más elevadas, si bien los tipos marginales más elevados han descendido sustancialmente en los últimos años (del 83 por 100 en el tramo superior de la tarifa en 1975 al 60 por 100 en 1985). Hasta 1983 existía un sobreimpuesto del 15 por 100 para rentas del capital muy elevadas, suprimido posteriormente.

Otros países donde alguna versión del impuesto lineal se encuentra implantada son Nueva Zelanda, Australia y la colonia británica de Hong-Kong. En Nueva Zelanda, las recomendaciones del Informe McCaw (1982) fueron adoptadas por el gobierno de este país en 1983: el 90 por 100 de los contribuyentes está sujeto a un tipo marginal del 31 por 100, aunque se retienen impuestos más elevados para las rentas más altas. De la base del impuesto neozelandés se deducen un mínimo exento ajustado a las circunstancias familiares y otras cantidades en concepto de dividendos, intereses, donaciones y otros gastos. En Australia, el impuesto personal sobre la renta tenía en 1985 un tipo cero para rentas de hasta 4.594 dólares australianos, un tipo del 25 por 100 que afecta al 90 por 100 de los contribuyentes (con rentas de hasta 19.500 dólares australianos) y tipos crecientes que llegan hasta el 60 por 100 para las rentas más elevadas. El impuesto australiano no admite las deducciones familiares en la base sino en la cuota, y estas deducciones son decrecientes con el nivel de renta a partir de determinado nivel de ingresos. Por último, Hong-Kong no tiene formalmente un impuesto sobre la renta sino diferentes impuestos proporcionales sobre beneficios, salarios, propiedad e intereses. El impuesto sobre los salarios tiene un tipo general del 15 por 100 y un tipo reducido del 5 por 100 para las rentas más bajas. Las exenciones personales y familiares mínimas son tan elevadas que una vasta mayoría de la población no paga impuesto alguno.

Ya en el terreno de las propuestas recientes, los casos de Irlanda y Estados Unidos merecen especial atención. El Informe de la Irish Tax Commission (1982), creada en 1980, incluía como recomendación central la adopción de

un tipo impositivo único, suplementado por un impuesto progresivo sobre el gasto de los contribuyentes con mayores rentas, y una simultánea ampliación de las bases imponibles. Si bien el gobierno irlandés no ha llevado a cabo las principales propuestas de la comisión, al considerar que un solo tipo no sería suficientemente progresivo, la discusión, estimulada por los argumentos utilizados en el informe, ha conducido en 1985-86 a la adopción de un «impuesto lineal modificado». La reforma ha supuesto una reducción de los escalones de la tarifa de seis a tres, con tipos marginales del 35 por 100 (que afectaría a cerca del 80 por 100 de los contribuyentes), el 48 y el 60 por 100.

En Estados Unidos, la idea del impuesto lineal fue popularizada por Milton Friedman (1964) a principios de los años sesenta en su obra *Capitalismo y libertad*. Sin embargo, hasta comienzos de 1980 esta propuesta no comienza a ser detenidamente considerada como opción de política impositiva. El 10 de diciembre de 1981, R. E. Hall y A. Rabushka, entonces profesores de la Universidad de Stanford, publican en *Wall Street Journal* una propuesta para sustituir el impuesto federal sobre la renta por un impuesto lineal puro. La alternativa defendida por Hall y Rabushka fue acogida con interés por la opinión pública y pronto respaldada editorialmente por el *New York Times*, el *Washington Post* y el *Christian Science Monitor*, entre otros medios de prestigio. Entre febrero y agosto de 1982, miembros del Congreso y del Senado elevan cerca de una docena de proposiciones de ley que incorporan la idea del impuesto lineal. En julio, el presidente Reagan ordena al secretario de su oficina, J. Baker, la redacción de un informe al respecto y el director de la oficina del presupuesto, D. Stockman, anuncia la posibilidad de que el presidente proponga a la nación la alternativa del impuesto lineal en su mensaje presupuestario de 1984.

Entre las proposiciones de ley elaboradas por senadores y congresistas son de interés las siguientes:

1) Representante G. Hansen (22 de octubre y 26 de abril de 1982). Tipo impositivo: 15 por 100 (13 por 100 en la segunda proposición). Exención: 5.000 dólares por matrimonio y 1.000 por dependiente. Otros aspectos: Se propone un tipo impositivo sobre sociedades del 14 por 100.

2) Representante P. Crane (10 de febrero de 1982), Representante R. Paul (11 de mayo de 1982) y Senador J. Helms (15 de marzo de 1982). Tipo impositivo: 10 por 100. Exención: 2.000 dólares por persona según Craig y Helms, 1.000 según Paul.

3) Senador D. De Concini (1 de marzo de 1982), Representante L. Pannetta (4 de abril de 1982) y Representante J. Duncan (6 de mayo de 1982). Tipo impositivo: 19 por 100. Exención: 1.000 dólares por contribuyente, más 1.000 por cónyuge, 200 por dependiente y 200 por ascendientes e invidentes. Otros aspectos: Se propone la eliminación de cualquier otra deducción y la reducción de los impuestos societarios (tipos del 3 al 15 por 100 máximo).

4) Senador D. Quayle (20 de mayo de 1985). Tipo impositivo: 18 por 100 hasta rentas de 50.000 dólares y del 25 por 100 sobre las restantes rentas. Exención: 17.500 dólares. Otros aspectos: Se propone la ampliación de las bases imponibles, la reducción del impuesto sobre los beneficios al 20 por 100 y la exención de dividendos, intereses y ganancias de capital a nivel individual.

5) Senador B. Bradley y Representante R. Gephardt (5 de agosto de 1982). Tipo impositivo: 14 por 100 hasta 25.000 dólares (40.000 para contribuyentes casados) y sobreimpuestos del 6 por 100 entre 25.000 y 30.000 dólares (40.000-55.000 para matrimonios), del 11 por 100 entre 30.000 y 37.000 dólares (55.000-65.000 dólares para matrimonios) y del 14 por 100 a partir de 37.000 dólares (más de 65.000 para matrimonios). Exención: 4.900 para solteros y 7.600 para matrimonios. Otros aspectos: Se propone una sustancial ampliación de las bases y se retienen algunas deducciones importantes (intereses por créditos para la adquisición de la vivienda, impuestos estatales y locales y donativos).

En 1983 Robert Hall y Alvin Rabushka, impulsores de la discusión, y en esta ocasión bajo los auspicios de la Hoover Foundation, revisan los principales elementos del debate y ofrecen un diseño completo y riguroso de su propuesta. El plan Hall-Rabushka (1983) se caracteriza por los siguientes principios generales:

1) Todas las rentas deben ser gravadas una sola vez. El impuesto personal será sustituido por un impuesto lineal individual sobre sueldos, salarios y pensiones, y un impuesto sobre los

negocios que gravaría todas las restantes rentas, incluyendo muchas actualmente no sujetas (en especial, los beneficios de los empleados a cargo de la empresa) y eliminando la deducción por intereses, pérdida que sería compensada por amortizaciones aceleradas al 100 por 100 en el año de adquisición del activo.

2) Toda la renta debe ser gravada al mismo tipo impositivo. Aunque un tipo del 17 por 100 bastaría para mantener la misma recaudación, Hall y Rabushka proponen el 19 por 100 para ambos impuestos, tasa que se estima necesaria para eliminar el déficit público norteamericano de 1985.

3) El impuesto personal debe ser progresivo. A este fin se proponen los siguientes mínimos exentos: 3.800 dólares para solteros, 5.600 dólares para cabezas de familia, 6.200 para matrimonios que declaren conjuntamente y 750 dólares por cada dependiente.

El plan Hall-Rabushka es sin duda el más completo de los que propugnan la adopción del impuesto lineal, ocupándose no sólo de presentar persuasivamente las virtudes del impuesto lineal, con argumentos arraigados en sólidas concepciones económicas y estadísticas, sino además de analizar casos especiales, los problemas de transición, la redacción legal del impuesto y hasta de diseñar los formularios del mismo.

Con motivo del Mensaje sobre el Estado de la Unión de 1984, el presidente Reagan recoge el descontento de los contribuyentes con el impuesto existente y la discusión de propuestas de reforma, solicitando del Departamento del Tesoro la realización de un informe sobre el sistema fiscal y el diseño de recomendaciones de política impositiva. Entre las alternativas examinadas se encontraba el impuesto lineal puro sobre una base ampliada. La opción final de los redactores del proyecto, coordinados por el profesor McLure, ligado como Hall y Rabushka a la Hoover Institution, y la de la propuesta del presidente (U.S. Department of the Treasury, 1984, y Office of the President, 1985, respectivamente) es la de defender la introducción de un «impuesto lineal modificado» con tipos del 15, el 25 y el 35 por 100, ante el temor de que un impuesto lineal puro pudiera hacer peligrar la equidad vertical, redistribuyendo la carga impositiva en perjuicio de los perceptores de rentas bajas (McLure, 1985). La progresividad dentro de los tres tramos propuestos que-

CUADRO N.º 1
EL I.R.P.F. EN 1984

TRAMOS DE BASE IMPONIBLE	Base total	Número declarantes	Cuota total	Base media	Cuota media	Tipo medio efectivo	Tipo marginal efectivo
Hasta 600	387.573	974.505	16.764	397,7	17,2	0,0432	0,1263
600-1.000	1.722.235	2.157.063	144.187	798,4	66,8	0,0837	0,1546
1.000-1.400	2.090.626	1.765.997	243.267	1.183,8	137,7	0,1164	0,1806
1.400-1.800	1.177.054	756.252	161.238	1.556,4	213,2	0,1370	0,2046
1.800-2.200	619.619	312.950	94.639	1.979,9	302,4	0,1527	0,2305
2.200-2.600	429.134	179.924	73.647	2.385,1	409,3	0,1716	0,2541
2.600-3.000	315.090	112.952	56.904	2.789,6	503,8	0,1806	0,2762
3.000-3.800	425.912	127.825	84.176	3.331,9	658,5	0,1976	0,3039
3.800-5.000	315.826	73.574	71.509	4.292,6	972,0	0,2264	0,3469
5.000-7.000	215.628	37.279	57.388	5.784,5	1.539,5	0,2661	0,4001
7.000-9.000	74.628	9.489	22.978	7.863,0	2.421,2	0,3079	0,4444
Más de 9.000	143.105	9.528	51.944	15.021,4	5.452,4	0,3630	0,3354

Nota: Tramos de base imponible y bases y cuotas medias expresadas en miles de pesetas, base total y cuota líquida total por tramos en millones de pesetas, y tipos impositivos efectivos medios y marginales en tantos por uno.

Fuente: Centro de Proceso de Datos, Ministerio de Economía y Hacienda, y elaboración propia.

da reforzada por la concesión de mínimos exentos de 2.900 dólares para los solteros, 3.600 para cabezas de familia y 4.000 para casados. El 7 de mayo de 1986, el Comité Financiero del Senado aprueba un proyecto de ley que, manteniendo los elementos generales de las propuestas del Tesoro y del Presidente, introduce un cambio considerable: se proponen sólo dos tipos impositivos del 15 y el 27 por 100, aumentándose las deducciones estándar a 3.000 dólares para solteros, 4.400 dólares para cabezas de familia y 5.000 dólares para casados que declaran conjuntamente.

Como ha señalado el profesor Kay (1985), todos los grandes informes de la última década (Asprey, Blueprints, Meade, McCaw, Irish Tax Commission y U.S. Treasury) coinciden en recomendar reducciones en el nivel y el número de tipos marginales del impuesto personal sobre la renta. La complejidad del impuesto y las necesidades presupuestarias son los principales factores que han impedido que los pasos dados en la dirección del impuesto lineal vayan más allá de ser reformas graduales (véase OCDE, 1985), con la notable excepción de Nueva Zelanda. Con todo, propuestas radicales como la del impuesto lineal han sido y serán importantes estímulos del debate, contribuyendo a asentar la reforma fiscal en la agenda política.

UN EJEMPLO ILUSTRATIVO PARA EL CASO ESPAÑOL

Aunque no es éste el lugar para elaborar una propuesta detallada para el caso español, puede resultar de interés ofrecer unos cálculos ilustrativos referidos a una hipotética sustitución del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por un impuesto lineal puro sobre la renta. El cuadro n.º 1 resume los principales datos de recaudación del IRPF correspondientes a 1984: bases imponibles totales, número de declarantes y cuotas líquidas totales por tramos, bases y cuotas líquidas medias y tipos medios y marginales efectivos. Para calcular los tipos marginales se ha estimado la siguiente función cúbica de cuotas y bases medias:

$$T = -27,9735 + 0,0970 Y + (-6,00) (26,72) + 3,763 E-05 Y^2 - 1,318 E-09 Y^3 (55,75) (-42,82)$$

$$\bar{R}^2 = 0,9999$$

$$DW = 1,91$$

$$F = 344.145,3,$$

donde T es la cuota líquida media de cada tramo, Y es la base media, $E-ab$ significa 10 elevado a $-ab$, \bar{R}^2 es el coeficiente de determinación corregido, DW es el estadístico Durbin-Watson, F es el estadístico F y las cifras entre paréntesis son los estadísticos t -Student.

Supondremos en la comparación que la introducción del impuesto lineal no altera el comportamiento de los contribuyentes. El mínimo exento del contribuyente medio podría fijarse en 500.000 pesetas. Esta cifra excede en un 33 por 100 al gasto mínimo anual en alimentación de un matrimonio con dos hijos correspondiente a 1984 (*Acción Social Empresarial*, primer cuatrimestre de 1985, n.º 120). Evidentemente, una propuesta más detallada debería establecer distintos mínimos exentos atendiendo a circunstancias personales y familiares, pero la ficción del contribuyente medio es suficiente para este ejercicio ilustrativo. Se mantienen, asimismo, la definición actual de las bases imponibles y los niveles de fraude y se suprimen todas las deducciones de la cuota del impuesto.

Examinaremos a continuación dos casos. En el primero, los contribuyentes que no alcanzan una renta fiscal de medio millón de pesetas obtienen del gobierno un impuesto negativo al tipo marginal. En este supuesto, el tipo impositivo marginal necesario para obtener la misma recaudación que en 1984 sería aproximadamente del 23,16 por 100. Los nuevos tipos medios resultantes son los que figuran en la tercera columna del cuadro n.º 2. En este caso, un 8,5 por 100 de los contribuyentes recibiría transferencias monetarias del gobierno por un valor máximo de 115.790 pesetas en el supuesto de ausencia de rendimientos netos. El nuevo tipo marginal comienza a ser infe-

CUADRO N.º 2

TIPOS MEDIOS EFECTIVOS DEL IMPUESTO LINEAL

TRAMOS DE BASE IMPONIBLE	Base media	CASO 1	CASO 2
		Tipo medio efectivo	Tipo medio efectivo
Hasta 600	397,7	- 0,0596	0,0037
600-1.000	798,4	0,0865	0,0846
1.000-1.400	1.183,8	0,1338	0,1308
1.400-1.800	1.556,4	0,1572	0,1537
1.800-2.200	1.979,9	0,1731	0,1692
2.200-2.600	2.385,1	0,1830	0,1789
2.600-3.000	2.789,6	0,1901	0,1858
3.000-3.800	3.331,9	0,1968	0,1924
3.800-5.000	4.292,6	0,2046	0,2000
5.000-7.000	5.784,5	0,2116	0,2068
7.000-9.000	7.863,0	0,2169	0,2120
Más de 9.000	15.021,4	0,2239	0,2189

rior a los marginales efectivos del IRPF a partir de bases imponibles de alrededor de 2 millones de pesetas, beneficiando a un grupo de contribuyentes que en la actualidad proporciona más del 40 por 100 de la recaudación total del impuesto. Los tipos medios caen hasta llegar a rentas ligeramente inferiores al millón de pesetas, para crecer por encima de los actuales entre esta cifra y una renta cercana a 3.500.000 pesetas y volver a caer para rentas superiores a los tres millones y medio. Calculados los índices de concentración de Gini de la renta fiscal después de impuestos, éstos arrojan valores de 0,2874 para el IRPF y 0,2835 para el impuesto lineal. ¡El impuesto lineal sería más redistributivo que nuestro progresivo IRPF!

Los problemas de incentivos que eventualmente generaría un impuesto negativo podrían recomendar eliminar éste e introducir un tramo de tipo cero hasta 500.000 pesetas. En este caso, el tipo marginal necesario para mantener la recaudación del IRPF de 1984 sería del 22,64 por 100 y los nuevos tipos medios efectivos resultantes serían los que figuran en la cuarta columna del cuadro n.º 2. Los resultados son muy similares a los anteriores, excepción hecha del primer tramo. El correspondiente índice de Gini de la renta neta después de impuestos es de 0,2884, solo ligeramente superior al asociado al IRPF.

Indudablemente, una reforma impositiva de este tipo puede ofrecer flan-

cos de ataque. Hasta tanto no tenga lugar una reacción a los incentivos que ofrece el impuesto lineal, es una obviedad matemática que las ganancias de renta neta que obtienen los contribuyentes situados en tramos altos y bajos es compensada por pérdidas a cargo de las rentas medias. Sin embargo, si las reformas fiscales fuesen un juego de suma cero, propuestas como la del impuesto lineal tendrían poco futuro. Los cálculos ponen de relieve que las ganancias en simplicidad (con la consiguiente reducción de costes de administración y cumplimiento y el menor rechazo ciudadano), eficiencia y equidad horizontal que acompañarían a la introducción del impuesto lineal no llevan necesariamente aparejada una pérdida sustancial de equidad vertical, pudiendo incluso conducir a ganancias redistributivas, aun cuando el comportamiento de los contribuyentes no resultase alterado. Este supuesto de ausencia de cambios puede juzgarse, sin embargo, como demasiado pesimista. Los resultados disponibles acerca de las elasticidades de la oferta de trabajo y ahorro para otros países revisados por Hausman (1985) y Sandmo (1985) indican que una reforma en la dirección del impuesto lineal podría revitalizar la economía, crear más renta y reducir los recursos desperdiciados en actividades de evasión y evitación del impuesto. Estos posibles efectos hacen del impuesto lineal una alternativa de reforma merecedora de estudio y debate.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- FRIEDMAN, M. (1964), *Capitalism and freedom*, Chicago University Press, Chicago, Illinois.
- HALL, R. E., y RABUSHKA, A. (1983), *Low tax, simple tax, flat tax*, McGraw-Hill, Nueva York.
- HAUSMAN, J. A. (1985), «Taxes and labor supply», en AUERBACH, A., y FELDSTEIN, M. (eds.), *Handbook of public economics*, North-Holland, Amsterdam, págs. 213-264.
- INFORME MCCAW (1982), «*Report of the Task Force on Tax Reform*», Government Printer, Wellington.
- IRISH TAX COMMISSION (1982), «*Reports of the Commission on Taxation*», First Report, Direct Taxation, The Stationery Office, Dublin.
- KAY, J. A. (1985), *Tax reform in retrospect: The role of inquiries*, Papel presentado al 41 Congreso del International Institute of Public Finance, Madrid, agosto.
- MCLURE, C. E. (1985), *Reflections on recent proposals to rationalize the U.S. income tax*, Papel presentado al 41 Congreso del International Institute of Public Finance, Madrid, agosto.
- OCDE (1985), *Income tax systems under changing economic conditions*, mimeo, París, septiembre.
- OFFICE OF THE PRESIDENT (1985), *The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth and Simplicity*, Washington, mayo.
- SANDMO, A. (1985), «The effects of taxation on savings and risk-taking», en AUERBACH, A. J., y FELDSTEIN, M. (eds.), *Handbook of public economics*, North-Holland, Amsterdam, páginas 265-312.
- SAUNDERS, P., y KLAU, F. (1985), «The role of the public sector», *OCDE Economics Studies*, n.º 4, París, primavera.
- SLEMROD, J., y SORUM, N. (1983), *The compliance cost of the US individual income tax system*, mimeo., Universidad de Minnesota, Minneapolis.
- U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY (1984), *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth*, Washington, noviembre.