

# EL IMPUESTO SOBRE EL GASTO PERSONAL: INFORMACION NECESARIA PARA SU GESTION

Juan José RUBIO GUERRERO

**E**N el contexto de los recientes estudios sobre reforma fiscal fundamental, dos aproximaciones teóricas se decantan como básicas:

1) La sustitución del actual impuesto sobre la renta (IR), cuya base ha sido erosionada por un conjunto numeroso de exenciones y deducciones, por un impuesto extensivo sobre la renta cuya base se aproxime al concepto de renta económica. La ampliación de la base permitiría una simplificación y reducción de los tipos impositivos.

2) La sustitución del actual IR por un impuesto personal y progresivo sobre el gasto (IPG) cuya base genérica comprendería:

- la porción de renta del ejercicio fiscal destinada a consumo, y
- la porción de riqueza acumulada por ahorro, donaciones, herencias, etc., que el contribuyente aplica, en el ejercicio fiscal, a consumo.

Dicho de otro modo, la parte de la renta del período considerado que se destina a ahorro no se tendría en cuenta a la hora de determinar la base imponible de un IPG.

En esta nota vamos a tratar de explicitar las características del IPG y las condiciones de su funcionamiento operativo.

## 1. CONCEPTO E IDENTIDAD FUNDAMENTAL

El IPG se articula como un impuesto directo, general, personal y progresivo que grava la corriente monetaria de bienes y servicios consumidos en un ejercicio fiscal y que puede configurarse como complementario o sustitutivo del IR. La introducción de esta figura conlleva un número importante de problemas de transición, así como una fuerte incertidumbre en cuanto a su potencial recaudatorio. Por ello, algunos informes y trabajos consideran que el IPG debe introducirse gradualmente. Esto se realizaría manteniendo el actual IR, aunque con una estructura tarifaria reducida, y complementándolo con un

IPG que, en principio, incidiría sobre contribuyentes con fuertes niveles de gasto, por cuanto se establecería un mínimo exento generoso. En esta línea de aproximación gradual se encuentran las propuestas de Andrews (1980), el informe Meade (1978) con el impuesto sobre gasto a dos niveles y la Comisión sobre Reforma de la Imposición en Irlanda (1982).

El cálculo de la base imponible se apoya en la siguiente identidad:

$$C_i = E_i + r \cdot W_i - \Delta W_i, \text{ donde}$$

$C_i$  = consumo en período  $i$

$E_i$  = ingresos no patrimoniales (sueldos, transferencias...)

$r$  = tipo de interés del patrimonio en  $i$

$W_i$  = patrimonio acumulado al comienzo de  $i$

$\Delta W_i$  = variación en el neto patrimonial en el período  $i$ :

$$\Delta W_i = W_i - W_{i-1}$$

Desde un punto de vista teórico, el cálculo del gasto se puede realizar a partir del *consumo directamente* o a partir de la *renta*. En el primer caso, sería necesaria una declaración del contribuyente sobre la totalidad de los bienes y servicios consumidos por él mismo y otros miembros de la unidad contribuyente, lo que le dotaría de unas dificultades prácticas insalvables. Por ello, a partir de Irving Fisher (1937), el enfoque «renta» ha sido el que ha dominado en la moderna literatura sobre el tema.

## 2. BASE IMPONIBLE: CALCULO Y DECLARACION

Desde un enfoque «renta», el diseño de un IPG se realizaría del siguiente modo:

A. Ingresos susceptibles de imposición:

1) Ingresos de caja

- Renta corriente
- Ingresos procedentes de la enajenación de bienes de equipo
- Legados.

- Préstamos recibidos
- Premios de lotería y similares

2) Ahorro negativo

- Reducción de depósitos bancarios.
- Venta de títulos-valores, etc.

B. Deducciones: Gastos que no son consumo

1) Gastos necesarios para la obtención de rendimientos

2) Inversiones en actividades generadoras de renta

3) Nuevo ahorro:

- Incremento de depósitos bancarios
- Incremento de títulos valores
- Devolución de préstamos, etc.

C. Base imponible:  $A - B$ . Esta cuantía neta constituiría el gasto personal del contribuyente; en suma, el nivel de vida del mismo.

Este diseño se explica en términos de «flujos de caja», por ello:

a) Todo ingreso de caja recibido por el sujeto, tanto si procede de terceros como si es resultado de la conversión de otros activos, conlleva la posibilidad de imposición;

b) la parte de los ingresos disponibles que son gravados en el período depende del uso que se haga de ellos;

c) los distintos gastos que no se cataloguen como consumo están exentos de imposición;

d) los cambios en la riqueza neta del contribuyente, debidos a cambios en el valor de los activos, no afectan al cálculo de la base imponible. El capital o riqueza se incluye en la base sólo cuando se realiza, a los precios de mercado en el momento de realización.

La adaptación más operativa de este procedimiento indirecto de cálculo de la base imponible es la del informe Meade, método denominado del «ajuste de la renta», que consiste en sustraer a la renta personal del contribuyente el ahorro neto o sumarle el desahorro neto para obtener la diferencia imponible (ver cuadro n.º 1).

La consecuencia más importante de este sistema es que, por su naturaleza, obvia los problemas de valoración patrimonial derivados de la inflación, de ganancias de capital y de depreciación económica de los bienes de inversión. No obstante, hay un conjunto de partidas que afectan especialmente a la determinación de la base imponible, planteando algún problema. Destacamos:

1. *El tratamiento fiscal de los bienes de consumo duradero y, especialmen-*

te, la vivienda utilizada por el propietario.

Este problema es sustancial, por cuanto se puede estimar que la proporción de ahorro privado destinado a la adquisición de vivienda se sitúa en el ámbito de la OCDE en torno al 50-60% del total. Existe cierto consenso en considerar a los bienes de consumo duradero (no viviendas) como gastos de consumo, sin perjuicio de la práctica de algún sistema de promediación. Con relación a la vivienda, este consenso no existe: el informe Lodin (1976) recomienda que el coste de adquisición sea deducible, se impute una renta anual en concepto de servicios prestados y los pagos por intereses y amortización derivados de los préstamos hipotecarios sean plenamente deducibles; la Comisión Meade, después de valorar diver-

sas posibilidades, opta por una solución muy similar a la anterior; por contra, el informe del Tesoro USA (1977), asumiendo la situación fiscal actual de la vivienda en USA, recomienda el gravamen íntegro del coste de adquisición, no imputando renta alguna por los servicios prestados.

### 2. El tratamiento fiscal de las donaciones y herencias.

De nuevo, no existe unanimidad en cuanto a estas operaciones. El profesor Kaldor (1955) consideraba que estaría justificada la exención de todas las transmisiones unilaterales en el donante, que serían gravadas en manos del donatario. De esta opinión es el informe del Tesoro USA (1977), que propone que las donaciones y herencias recibidas se incluyan en la base, mientras

que se excluyen de la del donante. En este caso, deben tomarse precauciones para asegurar que el donante no elude el impuesto a través de donaciones reales hacia contribuyentes de bajo nivel de gasto o a través de donaciones ficticias. Asimismo, se ha sugerido que la existencia de un IPG podría permitir una reducción de los impuestos sucesorios sobre las inversiones en negocios familiares, lo cual no es despreciable, dados los problemas que los negocios familiares enfrentan cuando el titular del negocio fallece.

### 3. El tratamiento fiscal del propio impuesto.

El IPG a pagar puede ser o no incluido en la base imponible como gasto gravable. Hay razones a favor y en contra de incluir en la base el propio im-

CUADRO N.º 1

## CALCULO DE LA BASE DE GRAVAMEN DE UN IMPUESTO GENERAL GLOBAL SOBRE EL GASTO: METODO DEL AJUSTE DE LA RENTA

ENTRADAS			
	1. <i>Rentas personales</i>		
	— Sueldos y salarios .....	xxx	
	— Dividendos .....	xxx	
	— Intereses y alquileres .....	xxx	
	— Beneficios .....	xxx	
	— Royalties (derechos) .....	xxx	
			xxx
	2. <i>Ingresos de capital</i>		
	— Realización de activos de capital .....	xxx	
	— Préstamos recibidos .....	xxx	
	— Devolución de préstamos concedidos .....	xxx	
	— Reducción de saldos en dinero .....	xxx	
TOTAL DE INGRESOS			xxx
	3. <i>Ganancias inesperadas</i>		
	— Herencias .....	xxx	
	— Donaciones recibidas .....	xxx	xxx
	<i>Total entradas</i> .....		xxx
DEDUCCIONES			
	4. <i>Salidas no destinadas a consumo</i>		
	— Adquisición de activos .....	xxx	
	— Préstamos concedidos .....	xxx	
	— Devolución de préstamos recibidos .....	xxx	
	— Aumento de saldos monetarios .....	xxx	
	— (¿Donaciones hechas?) .....	xxx	(puede excluirse)
	— (¿Impuestos directos pagados?) .....	xxx	(puede excluirse)
			xxx
	<i>Total deducciones permitidas</i> .....		xxx
	5. <i>Diferencia imponible</i>		
	(que representa el gasto en consumo) .....		xxx

puesto a pagar. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, parecen de mayor peso las razones a favor de la no deducción del propio impuesto para determinar el consumo gravable, en línea con el informe irlandés (1982): (1) la no exclusión del IPG pagado reduciría los tipos nominales del impuesto necesarios para alcanzar un grado lógico de progresividad, (2) se desplazaría parte de la carga fiscal de las unidades contribuyentes familiares a las unidades individuales, (3) reduciría la complejidad del sistema tanto para la Administración como para el contribuyente, y (4) sería consistente con el tratamiento dado a otros impuestos (p. e. el IVA).

#### 4. El tratamiento fiscal de los gastos no gravables.

La naturaleza personal del tributo exige la implantación de un *mínimo exento de gasto*. Asimismo, se han de considerar determinadas circunstancias personales, al objeto de eximir ciertos gastos personales y familiares. Cada legislación positiva debería enumerar aquellos conceptos de gasto que entrarían en esta categoría. Sin pretender ser exhaustivos podrían considerarse como tales:

- Gastos de asistencia médica y los ocasionados por nacimiento o defunción.
- Gastos en instituciones benéficas, con limitaciones.
- Gastos en concepto de pensiones alimenticias en caso de separación judicial o divorcio.
- Gastos para sostenimiento de ascendientes o familiares incapacitados con limitaciones.
- Gastos por seguros de enfermedad y vida...

### 3. RECAUDACION Y ACUMULACION DE RIQUEZA: DOS CUESTIONES PRACTICAS FUNDAMENTALES

Estimar la incidencia recaudatoria de la posible sustitución de un IR por un IPG es de la máxima importancia. Sólo dos informes han calculado este efecto. El informe del Tesoro USA (1977) llega a la conclusión que la base del IPG (variante impuesto de flujos de caja) es un 23% superior a la del IR federal, con datos de la realidad norteamericana en 1976, aunque la comparación no es homogénea al utilizar una base teórica

(IPG) con una base real (IR) sujeta a erosión fiscal. En Suecia, una comisión gubernamental realizó cálculos similares; también en este caso, la base del IPG superaba a la del IR: en un 6,4% para 1969 (ejercicio con alto nivel de ahorro privado) y en un 3,9% en 1974 (bajo nivel de ahorro privado). En cualquier caso, existen muy pocas simulaciones en cuanto al efecto recaudatorio, y las conclusiones de un país no son extrapolables a otro debido al diferente comportamiento de los agregados macroeconómicos, la diferente estructura del IR y la actitud de los diferentes grupos de interés en cuanto a la implementación de una reforma de esta naturaleza.

Otro aspecto que no se debe olvidar es la crítica de fondo que se realiza al IPG como instrumento favorecedor de la concentración de riqueza. Un impuesto que excluye el ahorro de su base favorece tal acumulación de riqueza, que ya de por sí está bastante concentrada en las economías occidentales. Se ha contrastado empíricamente que la propensión marginal al ahorro es progresiva y crece con el incremento en el valor del patrimonio. Este es un tema grave que cuestionaría el papel redistributivo de la imposición directa. Reconocido este posible efecto negativo, la solución más apoyada por los defensores de un IPG consiste en la introducción y/o perfeccionamiento de la *imposición periódica sobre el patrimonio*, aunque también se aboga por una revisión profunda de la estructura de la *imposición sobre sucesiones y donaciones* como una solución parcial.

### 4. CONSIDERACIONES FINALES

No habría que desdeñar los problemas de *relaciones internacionales* que se producirían al intentar integrar a nivel internacional países con un sistema fiscal basado en el IR y países que aplicasen un IPG, amén de los problemas en la *etapa de transición del IR* al IPG en un contexto fiscal nacional. Entre otros efectos de la transición, desde el punto de vista de la eficiencia, se podrían provocar fuertes distorsiones en los mercados de capitales en función del tratamiento dado a determinados activos; desde el punto de vista de la equidad, los contribuyentes que han ahorrado en el pasado, cuando se aplicaba el IR, para financiar su consumo cuando se retiren de la actividad laboral pueden sufrir una doble imposición

discriminatoria si se implanta el IPG en el momento en que llevan a cabo un desahorro importante. Así pues, es preciso diseñar un conjunto coherente, sistemático y operativo de medidas que eviten las ganancias o pérdidas fiscales extraordinarias derivadas del proceso de transición.

En conclusión, las dificultades prácticas y políticas de aplicar un IPG son tan importantes que pueden situarla como una opción no realista. No obstante, como afirma el informe Meade: «La historia sugiere que lo que no es políticamente factible puede cambiar rápida y radicalmente a lo largo de los años, y nada llega a ser políticamente factible si no es propuesto y estudiado por algún grupo de personas.»

### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANDREWS, W. D. (1980), «A Supplemental Personal Expenditure Tax», en J. PECHMAN (ed.), *What should be taxed: Income or Expenditure*, Brookings Institution.

*First Report of the Commission on Taxation*, Direct Taxation (1982), Stationery Office, Dublin.

FISHER, I. (1937), «Income in Theory and Income Taxation in Practice», *Econometrica*, enero.

LODIN, S. O. (1976), «Progressive Expenditure Tax-An Alternative?». Informe de la Comisión Gubernamental sobre imposición en Suecia. Liberförlag, Estocolmo.

KALDOR, N. (1955), *An Expenditure Tax*, Allen & Unwin ed., Londres.

MEADE, report (1978), «The Structure and Reform of Direct Taxation», IFS, Allen & Unwin ed., Londres.

U. S. TREASURY/BRADFORD, report (1977), «Blueprints for Basic Tax Reform», U. S. Government Printing Office, Washington (hay una edición de 1984 sin modificaciones publicada por Tax Analysts, Arlington).