

# PROPUESTAS TRIBUTARIAS ACTUALES: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En este artículo, **Emilio Albi Ibáñez** pasa revista a una serie de propuestas tributarias recientes. Muestra lo que la experiencia internacional indica en cuanto a determinados informes, proyectos o realidades de reforma fiscal actuales. Resume inicialmente las características comunes más importantes de las diversas propuestas. Seguidamente se refiere, con brevedad, a un conjunto de informes sobre reforma fiscal que se han realizado en Irlanda, Suecia, Nueva Zelanda y Noruega, para pasar a considerar, con extensión, las propuestas debatidas y aceptadas recientemente en Estados Unidos. En este último punto se distinguen y comparan las propuestas del Tesoro, las del Presidente, las de la Cámara de Representantes y el Comité Financiero del Senado y el cambio legislativo final, subrayándose la evolución acaecida.

## I. INTRODUCCION

**E**N el presente trabajo se pretende pasar revista a una serie de propuestas tributarias recientes. Contemplar lo que la experiencia internacional nos muestra en cuanto a los informes y proyectos de reforma fiscal más actuales.

Me ha parecido conveniente comenzar la exposición con un resumen de las características comunes más relevantes de los diversos informes y proyectos. Por ello, en el apartado II se desarrollan los componentes técnicos básicos que se repiten en todas las propuestas. Partiendo de este conocimiento general, se pasa, en el apartado III, a considerar brevemente un conjunto de informes y propuestas de reforma fiscal, eliminando las ya mejor conocidas y dejando las propuestas debatidas y aceptadas recientemente en Estados Unidos para su estudio más detallado. Esto último es el contenido

del apartado final, IV, en el que se distinguen y comparan las propuestas del Tesoro, las del Presidente y el cambio legislativo final.

## II. LAS CARACTERISTICAS BASICAS DE LAS PROPUESTAS

En los apartados siguientes se ofrecerá una reseña de las propuestas de reforma fiscal más recientes e importantes. Antes de entrar en esa tarea, sin embargo, creo que resultará útil reunir y comentar las características comunes más sobresalientes que presentan, desde un punto de vista técnico, todas esas propuestas. Los detalles varían entre países e informes, pero existe un nivel de homogeneidad muy considerable, cuyo entendimiento es fundamental para una lectura provechosa de los resúmenes presentados.

Las propuestas de reforma fiscal con interés académico y práctico de los últimos años se dirigen esencialmente al área de la imposición directa. Cuatro son las grandes categorías de temas que se contemplan y que comentaremos inmediatamente:

- 1) la de los cambios a realizar en la base imponible de renta;
- 2) la de los problemas del impuesto de sociedades en su integración con el que recae sobre la renta y la de la mejor forma de estimular la inversión empresarial;
- 3) la de la imposición sobre el consumo, y
- 4) la de la reducción de los tipos marginales en los impuestos sobre la renta. Veámoslas, con brevedad, seguidamente (1).

### 1. Cambios en la base de renta

Prácticamente todas las propuestas adoptan la renta como el índice adecuado para medir «la capacidad de pagar impuestos», aunque la imposición personal sobre el gasto, como después veremos, merece bastante atención. A la vez, la definición de renta a efectos fiscales sigue la larga tradición de Haig y Simons, proponiéndose impuestos «extensivos» sobre la renta.

La idea fundamental de la imposición «extensiva» sobre la renta es que, tanto por razones de equidad horizontal y vertical como de eficiencia y simplicidad, los elementos que erosionan la base imponible de renta —exenciones, bonificaciones, desgravaciones, etc.— son indeseables. Esto lleva, naturalmente, a intentos serios de ampliación

de la base imponible —no siempre logrados por razones técnicas o políticas— que son, a su vez, necesarios si se pretende, como comentaremos posteriormente, reducir los tipos marginales sin graves pérdidas recaudatorias.

Por último, hay que agregar que, entre los cambios a introducir en la definición fiscal de la renta, es importante considerar los efectos de la inflación. Estos efectos repercuten básicamente en la medición adecuada de la depreciación económica de los activos, en la contabilización correcta de las existencias y en la determinación del coste de ventas, y en la consideración justa de las rentas —y ganancias— del capital y el tratamiento apropiado del endeudamiento. Todos estos temas, que conducen hacia una indiciación del sistema tributario, forman parte esencial de los estudios de reforma fiscal actuales.

## **2. Temas de la imposición sobre sociedades**

Con la presencia de un impuesto de sociedades en un sistema tributario, los beneficios de una sociedad se someten a ese impuesto y, adicionalmente, se gravan por el impuesto sobre la renta si se distribuyen como dividendos, o pueden resultar incididos tributariamente debido al incremento de valor de las acciones resultado de los beneficios retenidos. El sistema, por tanto, no cumple el requisito de que todos los tipos de renta se traten igualmente en lo tributario, siempre que el impuesto de sociedades no se traslade y se recupere en forma de beneficios mayores.

Al mismo tiempo, este mecanismo de doble tributación puede originar ineficiencias económicas al distorsionar determinadas decisiones empresariales. Las sociedades se ven estimuladas a financiar sus operaciones con endeudamiento en vez de con capital propio, ya que los gastos por intereses son deducibles y, consecuentemente, no están sometidos a la doble tributación. También existe un estímulo a retener beneficios en vez de distribuirlos como dividendos para diferir el doble gravamen, o aminorarlo, si, por ejemplo, la tributación sobre las ganancias del capital así lo permite. De esta manera se puede estar alterando la distribución correcta de los recursos, debilitando la estructura financiera de las sociedades o estimulando fiscalmente las fusiones y adquisiciones de empresas.

Una forma de tratar los beneficios societarios sería la de la integración total: gravarlos —tanto dividendos como beneficios no distribuidos— en las bases imponibles de los accionistas. Una posibilidad es la actualmente aplicada en España como régimen de transparencia fiscal. Otra posibilidad sería el mecanismo de considerar el impuesto de sociedades como una retención en origen, por la que los accionistas, quienes se imputarían la totalidad de los beneficios, recibirían un crédito fiscal a su cuota que, en caso de superarla, se les devolvería en su exceso.

Este sistema de integración total de los impuestos societarios e individuales presenta como primer inconveniente una pérdida recaudatoria. Si, a la vez, el impuesto de sociedades fuese trasladado, se estaría favoreciendo tributariamente al capital invertido en estas entidades, al menos

en el corto plazo. Lo mismo ocurriría si, con traslación del impuesto, éste se hubiese capitalizado en el precio de las acciones. Por último, una serie de dificultades originan otros inconvenientes: por ejemplo, la necesidad de prevenir la adquisición de sociedades con pérdidas para la simple utilización de éstas últimas, el hecho de que cada accionista tendría que conocer su participación en los beneficios totales y el impuesto correspondiente, y la Administración controlarlo, o los ajustes que tendrían que hacerse en las bases imponibles de los accionistas por modificaciones de la inspección en la declaración de la sociedad.

A causa de estos inconvenientes, la práctica tributaria parece dirigirse hacia la utilización de métodos que suavicen el problema de la doble tributación, en vez de eliminarlo, al menos en la vertiente de los beneficios no distribuidos. Dos son los principales sistemas utilizados para este fin, sin perjuicio de diferencias, más o menos importantes, relativas a su aplicación.

El sistema de la deducción en la base de la sociedad de los dividendos pagados por ésta es una forma simple de eliminar el problema de la doble tributación de dividendos, aunque en nada incide en cuanto a los beneficios retenidos. La sociedad simplemente deduce de su base imponible los dividendos que distribuye, con lo cual esta parte del beneficio sólo se grava en manos del accionista. Como es natural, la deducción puede ser total o admitirse tan sólo en un porcentaje.

Con el sistema del crédito fiscal al accionista, éste tendría que realizar dos operaciones. En primer lugar, aumentar su dividendo en la cantidad del impuesto

de sociedades pagado respecto de ese beneficio distribuido. En segundo lugar, aplicar una deducción en la cuota por esa misma cantidad añadida de impuesto de sociedades, la cual, caso de ser superior a esa cuota, debería devolverse. Este mecanismo resulta más complicado, pero puede amoldarse mejor a la situación especial de determinados accionistas, como sería el caso de entidades exentas o no residentes.

Un segundo tema de interés dentro de la tributación de las sociedades —y de la tributación empresarial en general— es el del estímulo a la inversión y a la creación de empleo. Acerca de todas las formas diferentes de estímulo —subvenciones, amortizaciones aceleradas, deducciones de la cuota por inversiones o por creación de empleo, etc.—, la variedad de informes y propuestas de reforma parecen coincidir en su escasa utilidad general y en sus posibles efectos distorsionantes. La recomendación de usar un sistema de amortización económica que tenga en cuenta el efecto de los cambios de precios es ampliamente adoptada por razones de neutralidad tributaria. Quizás quede en pie el tema de los mejores mecanismos fiscales de estímulo a la inversión y al empleo en situaciones, áreas, o empresas específicas, siempre que sus beneficios sociales sean claros.

### **3. Imposición sobre el consumo**

La tributación sobre el consumo se considera en dos niveles diferentes. En primer lugar, la introducción en los sistemas tribu-

tarios de un impuesto personal sobre el gasto, que sustituya, total o parcialmente, a la tributación sobre la renta. La lógica de esta idea radica en su posible estímulo del ahorro y mejora del bienestar, junto con algunas ventajas administrativas. Sin embargo, ninguna propuesta de aplicación práctica próxima se refiere directamente a una sustitución completa de la imposición sobre la renta por un tributo personal sobre el gasto. En cambio, sí se constata que, aparte de excelentes estudios académicos sobre el tema, se comienza a considerar la posibilidad de combinar los impuestos sobre la renta de tipo único con la tributación general sobre el gasto en niveles elevados, cuya finalidad sería acentuar la progresividad del sistema. Al mismo tiempo, parece claro que esta combinación daría pie a una buena experimentación paulatina de los sistemas de tributación del gasto, tal y como, de hecho, ocurrió en los principios históricos de la imposición sobre la renta.

El segundo nivel de consideración de la tributación del consumo se refiere a la imposición indirecta, tan escasamente tratada en los informes tributarios recientes. En este campo, y a pesar de las implicaciones de la teoría de la imposición óptima, el impuesto sobre el valor añadido, o la imposición sobre las ventas de los minoristas, parecen resultar los tributos generales y uniformes favorecidos según el contexto institucional respectivo. Al mismo tiempo, la imposición sobre los consumos específicos también prende la atención actual como mecanismo levemente olvidado de recaudación tributaria.

### **4. Reducción de tipos marginales en la imposición sobre la renta**

Todas las propuestas de reforma, y por razones fundamentalmente de eficacia, plantean la reducción de los tipos marginales en las tarifas de los impuestos sobre la renta. Los inconvenientes de unos tipos marginales altos se reflejan en las pérdidas de bienestar individual, o sea, en los fuertes excesos de gravamen, y en sus posibles efectos de desestímulo al trabajo y al ahorro.

Debo señalar también que, además de una rebaja de los tipos marginales, las propuestas recientes de reforma plantean la necesidad de reducir los tramos de las tarifas de renta. Incluso se considera seriamente la posibilidad de utilizar un tipo único de gravamen en la imposición sobre la renta. Las ventajas de estas propuestas son importantes para diversos aspectos tributarios. Por ejemplo, los problemas de promediación en el tratamiento de las ganancias de capital se amminorarían, al igual que los de la acumulación de rentas en una unidad familiar. Si, por otro lado, la probabilidad de que un contribuyente se mantuviera en un mismo tramo a lo largo del tiempo fuese alta, no existirían influencias fiscales en el desarrollo temporal de las transacciones económicas. O, para terminar, se podría mejorar la conexión entre cantidades retenidas y pagos impositivos finales, disminuyendo grandemente los costes administrativos del sistema tributario.

### III. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL: RESUMEN DE PROPUESTAS

Los frecuentes informes y propuestas de reforma fiscal publicados durante los últimos diez años pueden relacionarse, cronológicamente, en sus hitos más importantes, como sigue:

Bradford, D. (director) (1977), *Blueprints for Basic Tax Reform*, Departamento del Tesoro, Washington, segunda edición, revisada, Tax Analysts, Arlington, Virginia, 1984, traducción e introducción de J. A. Rodríguez y J. J. Rubio para el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.

Meade, J. (director) (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Institute for Fiscal Studies, Allen & Unwin, Londres, traducción e introducción de E. Albi, publicado por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980.

Lodin, S. O. (director) (1978), *Progressive Expenditure Tax an Alternative?*, Liberförlag, Estocolmo, traducción e introducción de J. A. Parejo, publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983.

Kay, J. A., y King, M. A. (1978), *The British Tax System*, Oxford University Press, Oxford.

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

Second Report of the Commission on Taxation, *Direct Taxation - The Role of Incentives* (1983), Stationery Office, Dublin.

*Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth* (1984), Departamento del Tesoro, Washington, recogido en *Tax Ideas*, Bulletin 24 Extra.

*The President's Tax Proposals to the Congress for Fairness, Growth and Simplicity* (1985), Washington.

Estas publicaciones, junto con la de la Comisión de Reforma del Impuesto sobre la Renta de Suecia (1981), la del Grupo de Trabajo McCaw para Nueva Zelanda (1982), el *Green Paper* sobre la reforma del impuesto de sociedades en el Reino Unido (1982) y los cambios legislativos recientes en ese país, el Informe de la Comisión Real Noruega de Reforma del Impuesto sobre la Renta (1984), los estudios y la reforma danesa para 1987, los planes de reforma en la República Federal Alemana, el Informe de la Comisión Oort para Holanda y la muy recientemente anunciada reforma fiscal japonesa, forman un muy importante conjunto de propuestas y realidades de reforma fiscal, de gran riqueza técnica y considerable interés teórico y práctico.

En este apartado se dará noticia resumida de algunas de estas propuestas de reforma. Con el fin de no ampliar demasiado la reseña, no se atenderá a los informes de Bradford, Meade, Lodin, ni al libro - propuesta de Kay y King. La razón descansa en que existen traducciones al castellano de las tres primeras obras, cuyas introducciones sitúan bastante bien su contenido, y en que la aportación de Kay y King, de gran calidad, puede considerarse como una variación, aunque muy interesante, del Informe Meade. Las propuestas de reforma fiscal para los Estados Unidos se considerarán, separadamente, en el apartado siguiente. Se otorgará una importancia preferente a los informes irlandeses, y menor espacio al resto, dada su importancia intelectual relativa.

### 1. Comisión irlandesa sobre la Reforma de la Imposición Directa

La publicación, en julio de 1982, del primer Informe de la Comisión irlandesa sobre la Reforma de la Imposición Directa, presidida por la Sra. O'Brien, constituyó un hecho de importancia para la literatura tributaria. La novedad de sus propuestas puede resumirse como sigue:

- El sistema de tributación directa estaría centrado en un impuesto extensivo sobre la renta, con un solo tipo impositivo de, aproximadamente, el 25 por 100, y con la familia como unidad contribuyente. Este mismo impuesto serviría para liquidar otro gravamen con un tipo impositivo de, quizás, el 5 por 100, que, recayendo sobre toda la renta, y sin ser gasto deducible en el impuesto sobre la renta, se destinaría a la financiación de la seguridad social.

- Como complemento a la progresividad del sistema, se diseña un impuesto personal sobre el gasto, para niveles altos del mismo, con tipos impositivos del 10 al 20 por 100.

- En el área del impuesto de sociedades, se tiene en cuenta el efecto de la inflación en las amortizaciones deducibles y en la valoración de existencias, y se considera la integración de este impuesto con el que recae sobre la renta. El tipo impositivo debería ser el mismo que el del impuesto sobre la renta (25 por 100).

Veamos separadamente estas propuestas.

*Imposición extensiva sobre la renta*

La postura de la Comisión es

la de defender una base imponible extensiva en la línea del concepto de renta fiscal de Haig-Simons. Incluiría todo tipo de rendimientos netos, ganancias y pérdidas de capital —gravadas según se hagan efectivas—, donaciones y herencias. La Comisión considera, en cambio, que resultaría imposible imputar un valor adecuado de renta a la utilización de viviendas por sus propietarios. Como un medio sustitutivo y, al mismo tiempo, de ampliación de la base, propone eliminar la actual deducibilidad de los intereses hipotecarios de los capitales invertidos en viviendas de uso propio. Por otro lado, las presentes desgravaciones y deducciones se reducirían a un mínimo, utilizándose el mecanismo de deducciones de la cuota

La indiciación impositiva para tener en cuenta el efecto de la inflación sería general. Se aplicaría a las ganancias de capital e incluso afloraría las pérdidas reales de las cuentas bancarias con rentabilidad por intereses. A este concepto real y extensivo de la renta de la unidad familiar se le aplicaría un tipo único de alrededor del 25 por 100, y un 5 por 100 adicional asignado a la financiación de la seguridad social.

#### *Impuesto personal sobre el gasto*

El impuesto personal sobre el gasto sugerido por la Comisión irlandesa sigue la línea del propuesto por el Informe Meade, y tiene como función básica dotar de progresividad al sistema de imposición directa.

La razón de este objetivo radica en la utilización, por simplicidad y para igualar el tipo impositivo con el del impuesto de sociedades, de un solo tipo en el impuesto sobre la renta, sin po-

der alcanzar un nivel adecuado de progresividad con exenciones o deducciones. Sin embargo, por un lado, no parece lógico simplificar y, por esa causa, embarcarse en la administración de un impuesto extensivo sobre la renta y de un impuesto personal y progresivo sobre el gasto en escalones altos.

Por otro lado, como el impuesto personal sobre el gasto propuesto por la Comisión irlandesa se aplicaría, con un gran nivel de exención, únicamente a escalones altos, la experiencia de su utilización podría ser muy positiva. Su objetivo fundamental de aumentar la progresividad del sistema en los tramos superiores generaría una información valiosa sobre las ventajas e inconvenientes de la administración de este impuesto.

Estas propuestas no se han llevado a la práctica, pero se puede entender que los argumentos desarrollados por la Comisión han influido poderosamente en la reforma llevada a cabo por el gobierno irlandés en la tarifa de su impuesto sobre la renta para 1985-86: los seis tramos de la tarifa anterior se han reducido a tres, con tipos marginales del 25 por 100 —que se aplica a casi un 80 por 100 de los contribuyentes—, del 48 y del 60 por 100.

#### *Impuesto de sociedades*

La consideración de los efectos de la inflación en la base imponible de este impuesto tiene como consecuencia la recomendación de indiciar, de acuerdo con el índice de precios al consumo, las existencias menos las cuentas a pagar y más las cuentas a cobrar, y las deducciones por amortización del capital. En este último campo, la amortiza-

ción en el caso de los edificios no se admitiría en términos de su devengo sino sólo al dar de baja contablemente a este activo, o al enajenarlo, aceptándose entonces una pérdida de capital indiciándose su valor histórico. El argumento teórico para no admitir la depreciación continuada de los edificios se basa en que el valor del suelo aumenta y la ganancia de capital correspondiente sólo se grava si el activo se realiza. Sin embargo, la tasa económica de depreciación de los edificios puede variar bastante de unos a otros y, en todo caso, no coincidir con el incremento de valor de los terrenos. Resulta un poco absurdo admitir una amortización fiscal en términos de devengo para otro tipo de activos y no conceder ese trato a los edificios.

El problema de la doble tributación de dividendos es también materia de estudio por la Comisión. En principio, el mejor sistema para evitar ese problema resulta ser, en teoría, la utilización del método de transparencia fiscal. No obstante, los problemas prácticos de la aplicación de este sistema aconsejan su abandono en favor de un mecanismo de integración de los impuestos de sociedades y sobre la renta a través de un crédito fiscal al accionista para eliminar el impuesto subyacente que recayó sobre la sociedad. Al mismo tiempo, se aconseja la introducción de un sistema por el que se pague anticipadamente el impuesto de sociedades con cada distribución de dividendos que se haga (al igual que en el Reino Unido con el Advance Corporation Tax).

En marzo de 1983 se publicó el segundo Informe de la Comisión irlandesa para la Reforma de la Imposición Directa, referido directamente al estudio del papel

de los estímulos fiscales en el sistema tributario.

Las conclusiones del estudio apuntan claramente hacia una eliminación de los vigentes estímulos fiscales a la inversión y al empleo. Los posibles estímulos a conceder deberían diseñarse para su utilización en áreas muy limitadas. El punto concreto de la aplicación de sistemas de amortización acelerada es considerado de forma negativa y la recomendación es aplicar mecanismos de depreciación económica que recojan, por medio de la indiciación, los efectos de la inflación en el valor de los activos.

También los estímulos fiscales ofrecidos a la creación de empleo deberían eliminarse. La opinión de la Comisión defiende la idea de que la mejor forma de promover el empleo radica en la disminución general del coste patronal de la seguridad social.

Los criterios generales son, por tanto, comunes a los de otras reformas de este período. Eliminación de gastos fiscales, ampliación consiguiente de las bases imponibles y disminución de tipos. Los beneficios de esta rebaja de tipos se extienden de manera amplia por toda la economía. Sólo en casos muy específicos y preferenciales resulta adecuado aplicar estímulos especiales.

## **2. Comisión de Reforma del Impuesto sobre la Renta de Suecia**

El punto básico del trabajo de esta Comisión, que rindió informe en 1981, fue el estudio de los efectos negativos sobre el bienestar individual y de desestímulo al trabajo y al ahorro que pue-

den originar los tipos impositivos marginales elevados. La recomendación de la Comisión sueca fue clara: había que realizar reducciones considerables de los tipos impositivos marginales, de forma que el 90 por 100 de los contribuyentes no estuviese sometido a tipos marginales superiores al 50 por 100, como media. Por otro lado, en la ampliación de la base imponible se consideró la limitación de la deducibilidad de los intereses de los préstamos que financiaran la adquisición de viviendas.

## **3. Grupo de Trabajo McCaw de Nueva Zelanda**

Dentro del área de la imposición sobre la renta de las personas físicas, las conclusiones del Grupo de Trabajo McCaw, rendidas en 1982, se dirigían a los puntos críticos comunes a este tipo de informes: excesiva progresividad de la escala de tipos marginales y necesidad de ampliar la base impositiva. La respuesta gubernamental fue rápida en este terreno, ya que en 1983 la tarifa del impuesto sobre la renta se limitó a cinco tramos con tipos marginales del 20, 31, 45, 56 y 66 por 100, aunque el grueso de los contribuyentes (90 por 100) se integraba en el tramo con tipo impositivo del 31 por 100. Para el impuesto de sociedades, la propuesta de mayor interés se dirigía a lograr una integración parcial de este impuesto con el gravamen sobre la renta ofreciéndose un crédito fiscal por los dividendos percibidos del 20 por 100.

## **4. Comisión Real noruega de Reforma del Impuesto sobre la Renta**

El Informe de esta Comisión se rindió en 1984 y sigue las tendencias generales de los demás informes. Ampliación de la base imponible, eliminando gastos fiscales, para así introducir un descenso importante de los tipos marginales. La simplificación a lograr debería ser, por tanto, considerable. Por otro lado, se insistía en la necesidad de revisar al alza los valores fiscales correspondientes a las viviendas de uso propio, para poder imputar una renta más aproximada a la real en las bases de sus usuarios.

## **IV. ESTUDIO ESPECIAL DEL CASO NORTEAMERICANO**

En su «Mensaje sobre el Estado de la Unión» de enero de 1984, el Presidente Reagan encargó al Tesoro norteamericano la realización de un estudio sobre el sistema tributario del que surgieran propuestas de reforma. El informe resultante, presentado por el Secretario del Tesoro Donald T. Regan al Presidente a finales de noviembre de ese año, es el reseñado al principio del apartado anterior con el título *Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth*. A finales de mayo de 1985, el Presidente Reagan presentó al Congreso sus propuestas de reforma como *The President's Proposals to the Congress for Fairness, Growth and Simplicity*. Por comodidad, utilizamos las denominaciones de «propuestas del Tesoro» y «propuestas del Presidente», aunque en ambos casos

la influencia del personal técnico de la oficina de Tax Analysis ha sido clara. El 23 de noviembre de 1985 el Ways and Means Committee de la Cámara de Representantes norteamericana dictaminó el proyecto de ley de reforma impositiva, que fue aprobado por la Cámara el 17 de diciembre. El proyecto sufrió una gran modificación en el Senado. Tras el estudio de un comité conjunto de la Cámara y el Senado, la nueva ley se firmó por el Presidente Reagan el 22 de octubre de 1986.

## 1. Propuestas del Tesoro

Los objetivos básicos del Informe del Tesoro han sido resumidos por quien fue su director técnico, Charles E. McLure, Jr., de la siguiente manera: (2)

«El objetivo preferente era la tributación consistente y uniforme de toda la renta, sin tener en cuenta su origen o utilización. Se adoptó este enfoque porque es injusto —y se percibe como injusto— que familias con la misma renta no paguen, aproximadamente, el mismo impuesto (objetivo de equidad horizontal), porque una tributación diferencial de las diversas fuentes y usos de la renta distorsiona la asignación de los recursos (objetivo de neutralidad), y porque la existencia de oportunidades para evitar los impuestos por medio de la planificación fiscal complica la toma de decisiones económicas (parte del objetivo de simplificación).

Otro objetivo del informe fue eliminar la carga tributaria de las familias situadas por debajo del "nivel de pobreza". Aparte de este punto, los temas de equidad vertical jugaron un escaso papel.»

Indicados los objetivos generales del Informe del Tesoro, po-

demos pasar a comentar resumidamente sus propuestas. Eliminadas, en principio, alternativas posibles, como la de un impuesto «lineal» sobre la renta o la de un impuesto personal sobre el gasto, o «refuerzos tributarios», como la aplicación de un impuesto sobre el valor añadido, tanto por razones políticas como, simplemente, por falta de tiempo y medios para realizar un análisis adecuado, las propuestas del Tesoro mantienen el impuesto sobre la renta y el impuesto de sociedades como las fuentes primordiales de la recaudación federal norteamericana. Sin embargo, las bases de estos impuestos deberían ampliarse considerablemente y bajarse los tipos impositivos. En este sentido, las propuestas del Tesoro siguen la tendencia y práctica de la literatura hacendística de los últimos años y son similares a otras propuestas habidas en Estados Unidos, como la Bradley/Gephardt o la Kemp/Kasten (3).

De acuerdo con el mandato presidencial, el plan del Tesoro tiene en cuenta alcanzar el mismo nivel de recaudación que con el sistema actual. Aunque los impuestos totales no aumentarían, las propuestas implican trasladar la carga tributaria desde las personas físicas hacia las sociedades. El impuesto sobre la renta disminuiría, en promedio, un 8 por 100 aproximadamente, pero los pagos por el impuesto de sociedades aumentarían alrededor de un 24 por 100, a largo plazo, y desde un 25 por 100 en 1986 hasta un 37 por 100 en 1990.

### *El aspecto personal de las propuestas del Tesoro*

Aunque el impuesto sobre la renta disminuiría en promedio, el

Informe del Tesoro calcula que la carga tributaria aumentaría para, aproximadamente, un 22 por 100 de los contribuyentes individuales. Estos últimos serían aquellos que, con la ley vigente, se benefician de determinadas deducciones, por encima del promedio, y reciben renta tratada preferentemente, como las ganancias y pérdidas de capital.

El plan del Tesoro mantendría, en general, la distribución individual de la carga existente globalmente. Las reducciones tributarias serían, sin embargo, un poco mayores en los escalones más bajos de la tarifa que en los más altos, debido, primordialmente, a la propuesta de aumentar el nivel de exención personal a 2.000 dólares. Al igual que en otras propuestas de reforma, las propuestas del Tesoro eliminarían tramos de la tarifa y reducirían considerablemente los tipos impositivos: en vez de tener 14 tramos, con tipos de gravamen que ascienden desde un 11 a un 50 por 100, como en la actualidad, se establecerían tres tramos gravados al 15, 25 y 35 por 100, respectivamente.

Para compensar esta reducción de los tipos de gravamen, la base imponible debería ampliarse. Con el plan del Tesoro muchas de las actuales deducciones, créditos, exclusiones y exenciones desaparecerían. No obstante, algunas ventajas fiscales se mantienen. Por ejemplo, la deducibilidad de los intereses de los créditos hipotecarios destinados a financiar la adquisición de la vivienda donde se resida habitualmente. Esta es una restricción política, impuesta por el propio Presidente Reagan, que, junto con la no imputación de renta por el uso de la vivienda propia, supone una quiebra del principio de equidad horizontal y

un estímulo fiscal claro para la inversión en viviendas principales. También se continúa con mecanismos de estímulo al ahorro destinado a la jubilación. Se mantiene la exclusión de las contribuciones a los fondos de pensiones y a su rendimiento y se liberalizan los límites existentes para las imposiciones en las cuentas individuales de retiro (Individual Retirement Accounts - IRA).

La ampliación de la base imponible respecto de la situación actual, que las propuestas del Tesoro pretenden, puede sintetizarse en los puntos siguientes:

#### 1) Ganancias del capital

El impuesto sobre la renta vigente en Estados Unidos excluye de gravamen el 60 por 100 de las ganancias del capital netas obtenidas en el caso de enajenaciones de activos efectuadas después de un año de su adquisición, para adquisiciones anteriores al 22 de junio de 1984, o después de seis meses en el caso de compras posteriores a esa fecha y antes del 1 de enero de 1988. Se trata de un «descuento» a tanto alzado para tener en cuenta, muy poco técnicamente, el efecto inflacionario.

Con las propuestas del Tesoro, la ganancia se gravaría en su totalidad, si bien el coste del activo se indiciaría para eliminar el efecto de las subidas del nivel de precios y conseguir que se grave la ganancia real en vez de la nominal.

Bajo el sistema actual, por otro lado, el máximo tipo efectivo sobre la ganancia de capital es del 20 por 100. Teniendo en cuenta la reducción de tipos marginales propuesta en el Informe, el cambio podría elevar el máximo tipo efectivo sobre la ganancia real de capital hasta el 35 por 100.

#### 2) Deducción por impuestos estatales y locales pagados

De acuerdo con las propuestas del Tesoro, la deducción de los impuestos sobre la renta estatales y locales, y de los demás impuestos de estos niveles de gobierno que no estén vinculados a una actividad generadora de renta, se eliminaría paulatinamente en un período de dos años. El argumento del informe se basa en que esta deducción es una subvención específica a la provisión estatal de bienes y servicios y, por tanto, contraria al objetivo de la Administración Reagan de reducir el tamaño del sector público en todos los niveles de gobierno. Además, el gasto fiscal de la deducción actual no se distribuye uniforme o justamente. Los contribuyentes que residen en estados o municipios con alto nivel de imposición se ven más beneficiados que los de bajo nivel tributario.

#### 3) Donativos a instituciones benéficas

En este campo, la propuesta es limitar la posibilidad de disfrutar de una deducción fiscal por los donativos realizados a las cantidades que excedan del 2 por 100 de la renta bruta del contribuyente. También se limitaría la deducción, en el caso de donaciones de propiedad, al menor de los valores de mercado o del coste histórico ajustado por la inflación.

#### 4) Intereses

El informe del Tesoro no elimina, como se indicó anteriormente, la deducibilidad de los intereses por créditos hipotecarios destinados a la adquisición de viviendas principales. Sin embargo, propone limitar la deducibilidad de otros pagos personales por intereses hasta el nivel de

5.000 dólares, mas la cantidad de las rentas del capital mobiliario que se declaran cada año.

Además, las propuestas del Tesoro pretenden la indiciación del interés declarado como ingreso y del deducible, excluyendo una porción del primero y no admitiendo la deducibilidad de parte del segundo. La «tasa» de exclusión cambiaría anualmente para reflejar los cambios en la tasa de inflación. Esta indiciación no afectaría a la deducibilidad de los intereses de créditos hipotecarios referida en el párrafo anterior.

#### *La parte empresarial de las propuestas del Tesoro*

La parte empresarial de las propuestas del Tesoro consiste fundamentalmente en: reducción y simplificación de tipos impositivos; revisión de los estímulos fiscales a la inversión; indiciación para tener en cuenta el efecto de la inflación; deducción por los dividendos distribuidos, y eliminación de beneficios de sectores específicos.

#### 1) Reducción y simplificación de tipos impositivos

El informe del Tesoro propone reemplazar la tarifa actual del impuesto de sociedades, con tipos del 11 al 46 por 100, por un solo tipo impositivo del 33 por 100. Puede observarse que el tipo del impuesto de sociedades se sitúa un poco por debajo del mayor tipo marginal propuesto para las personas físicas, el 35 por 100.

#### 2) Revisión de los estímulos fiscales a la inversión

Las propuestas del Tesoro eliminarían la deducción por inver-

siones y sustituirían el vigente sistema de amortización acelerada (ACRS) por un sistema de depreciación económica indiciada. En consecuencia, se incrementaría el tipo impositivo efectivo sobre la inversión en nueva maquinaria y equipo.

Con la legislación actual, la deducción por inversiones y el sistema de amortización acelerada equivalen, aproximadamente, a la consideración «instantánea» como gasto de toda inversión nueva; el valor presente del ahorro fiscal derivado de la deducción por inversión y de la amortización acelerada es aproximadamente equivalente al ahorro fiscal que se alcanzaría si se admitiese una amortización al 100 por 100 de la nueva inversión en el año de su entrada en funcionamiento. Económicamente, por tanto, el efecto combinado de la deducción por inversiones y de la amortización acelerada es el de un tipo efectivo nulo sobre los rendimientos de la inversión nueva en maquinaria y equipo. La rentabilidad de la nueva inversión es igual antes y después de impuestos.

Contrariamente, con la propuesta del Tesoro la amortización admitida a efectos fiscales se limitaría a la depreciación económica —la disminución real de valor de la maquinaria, el equipo, las instalaciones etc. Si la amortización final se limitara a la depreciación económica, el tipo efectivo de gravamen coincidiría con el nominal. Aunque se ha realizado un gran trabajo para lograr medir adecuadamente la depreciación económica, parece claro que siempre existirá un grado importante de incertidumbre respecto del valor correcto de las tasas de depreciación económica para diversos tipos de activo y en diferentes actividades. En este

sentido, puede afirmarse que, en tanto en cuanto las tasas de depreciación admitidas finalmente difieran de la depreciación económica habida, variarán los tipos impositivos efectivos que recaigan sobre la inversión nueva.

### 3) Indiciación para tener en cuenta el efecto de la inflación

Una de las características más novedosas del plan del Tesoro es la indiciación de las amortizaciones fiscales, las ganancias de capital, las existencias y los intereses financieros. Para este último caso, la indiciación de los intereses, se propone el uso de un método indirecto que ya se comentó anteriormente al tratar de la tributación sobre las personas físicas: una parte de los intereses declarados como ingreso se excluiría de gravamen y no se admitiría la deducibilidad de parte de los intereses pagados. El porcentaje de exclusión se alteraría anualmente de acuerdo con la tasa de inflación.

### 4) Deducción por los dividendos distribuidos

El Tesoro aborda el problema del doble gravamen de dividendos proponiendo una deducción de la base del 50 por 100 de los dividendos pagados. Esta propuesta reduciría el tipo efectivo de gravamen al 20 por 100 si la sociedad distribuye todos sus beneficios después de impuestos. Por ejemplo, supongamos una sociedad con un beneficio de 100 que distribuye 80 en dividendos. Dada la deducción del 50 por 100 por los dividendos distribuidos, la base imponible de la sociedad sería 60 y, con un tipo del 33 por 100, el impuesto a pagar sería, aproximadamente, de 20. Por tanto, una sociedad que distribuye el 80 por 100 de sus beneficios podría pagar el ti-

po efectivo de gravamen del 20 por 100.

### 5) Eliminación de beneficios de sectores específicos

Tres de los cuatro puntos que acabamos de reseñar supondrían, en general, disminuciones en la recaudación del impuesto de sociedades; con la reforma de los beneficios fiscales de sectores específicos entramos en el aspecto que supondría claros aumentos de recaudación.

Los beneficios fundamentales a reformar radicarían, en el área de la tributación empresarial, en los sectores energético y financiero. Siguiendo la línea de aumentar la neutralidad tributaria, las propuestas del Tesoro a este respecto se concretan así:

- En el sector de la energía y de los recursos naturales se suprimiría la consideración como gasto deducible del ejercicio de las inversiones intangibles y de los gastos de investigación y prospección, y la deducción porcentual en concepto de factor de agotamiento. En su lugar se admitiría sólo un coste por agotamiento del yacimiento.

- En el sector financiero, sobre todo en el área de seguros, se suprimirían una variedad de beneficios fiscales con la finalidad de lograr un trato equivalente al de las sociedades cuya actividad se desarrolla en otros sectores.

## 2. Propuestas del Presidente

El 28 de mayo de 1985 el Presidente Reagan presentó al Congreso sus propuestas de reforma fiscal basadas en el informe del Tesoro. Al igual que en las pro-

puestas de este informe, el plan del Presidente mantiene el impuesto sobre la renta y el que recae sobre las sociedades como las fuentes básicas de la recaudación federal. Las bases imponibles de ambos tributos se ampliarían considerablemente y, en cambio, se reducirían los tipos impositivos. Se mantiene el objetivo de alcanzar el mismo nivel total de recaudación que con el sistema vigente, aunque parte de la carga tributaria bascularía desde los individuos hacia las sociedades. El plan del Presidente supone que el impuesto sobre la renta recaude 132 miles de millones de dólares menos durante los cinco años siguientes, una reducción de un 7 por 100, y que el impuesto sobre sociedades aumente su recaudación en 118 miles de millones de dólares en el mismo período, un incremento de un 25 por 100. Podrá observarse, en líneas generales, que las propuestas presidenciales, en comparación con las del Tesoro, atienden más al objetivo de fomentar el crecimiento económico a costa de los objetivos de equidad y neutralidad.

*El aspecto personal de las propuestas del Presidente*

En el impuesto sobre la renta, el Presidente propone, al igual que el Tesoro, la reforma de la tarifa, pasando de la actual, con 14 tramos y tipos que oscilan del 11 al 50 por 100, a una tarifa con sólo tres tipos impositivos del 15, 25 y 35 por 100.

Aunque, como ya se ha indicado, la reducción global en los impuestos sobre la renta alcanzaría un 7 por 100 a lo largo de cinco años, los contribuyentes con renta inferior a 30.000 dólares o superior a 200.000 dólares disfru-

tarían de las reducciones mayores. Esto es así porque en los niveles bajos de renta la propuesta de aumentar la exención personal hasta 2.000 dólares, y el incremento de la deducción estándar, suponen reducciones fiscales por encima de la media. Lo mismo ocurre en el caso de rentas altas, debido a la disminución de los tipos marginales. Por otro lado, no todos los individuos tendrían reducciones impositivas. De acuerdo con datos del informe del Tesoro, alrededor de un 21 por 100 de las familias sufrirían aumentos impositivos en los casos en los que, bajo la legislación actual, se disfrutaban deducciones por impuestos estatales y locales superiores a la media o se obtienen rentas con tratamiento tributario beneficioso.

En el campo de las ganancias de capital, las propuestas del Presidente cambian las del Tesoro. La propuesta presidencial implica reducir la actual exclusión de gravamen del 60 por 100 de una ganancia de capital al 50 por

100. Esto reduciría el presente tipo máximo de gravamen efectivo del 20 por 100 al 17,5 por 100, suponiendo un 35 por 100 como tipo marginal más alto en el impuesto sobre la renta. Opcionalmente se podría seguir un plan indiciado, similar al propuesto por el Tesoro, a partir de 1991.

Aunque la reducción de la exclusión respecto de la situación actual es aparentemente pequeña —del 60 al 50 por 100—, el beneficio de obtener una ganancia de capital en vez de un rendimiento ordinario disminuye grandemente, respecto a la situación actual. Podemos ver en el cuadro n.º 1 un ejemplo utilizando los tipos marginales más altos.

Al mismo tiempo, las ganancias de capital obtenidas con la enajenación de activos amortizables o sujetos al «factor agotamiento», puestos en actividad empresarial desde el 1 de enero de 1986, no podrían seguir el tratamiento especial de las ganan-

CUADRO N.º 1

<i>Rendimiento</i>	<i>Impuesto</i>	<i>Rendimiento disponible</i>
100 G. de C.	(50)	50
100	(20)	60 20
		80
diferencia 30 = 60 %		
<b>Propuesta presidencial</b>		
100 G. de C.	(35)	65
100	(17,5)	50 32,5
		82,5
diferencia 17,5 = 27 %		

cias de capital, sino que se tratarían como rendimientos ordinarios.

En cambio, la ampliación de la base correspondiente a la derogación de la deducibilidad fiscal de los impuestos estatales y locales se mantiene en línea con el informe del Tesoro. Esta propuesta es fundamental para lograr la reducción de tipos impositivos sin perder excesiva recaudación.

La propuesta del Presidente varía de la del Tesoro, por otra parte, en cuanto a los donativos a instituciones benéficas. El plan presidencial admite la deducibilidad de los donativos para todos los contribuyentes que no sigan las deducciones estándar fijas (*nonitemizers*). En el área de los intereses, el plan del Presidente sigue la línea del informe del Tesoro, excepto en el tema de la indicación de los mismos, que no se propone.

#### *La parte empresarial de las propuestas del Presidente*

El plan presidencial reduciría el tipo máximo del impuesto de sociedades del 46 al 33 por 100. Sin embargo, al contrario que el informe del Tesoro, mantiene una escala progresiva para beneficios pequeños. Los primeros 75.000 dólares de base imponible se gravarían con tipos del 15, 18 y 25 por 100 en tramos de 25.000 dólares. Estos tipos progresivos irían perdiendo peso para las sociedades con beneficios por encima de los 140.000 dólares, y desaparecerían totalmente a partir de 360.000 dólares, a los que se aplicaría únicamente el tipo del 33 por 100.

Las propuestas del Presidente sugieren, en paralelo con las del Tesoro, la derogación de la de-

ducción por inversiones y de la amortización acelerada (ACRS) y su sustitución por un sistema de depreciación económica más generoso que el del Tesoro. Dada la propuesta reducción de tipos impositivos, el plan del Presidente introduce, adicionalmente, un mecanismo con el que se intenta «recapturar» parcialmente el beneficio fiscal disfrutado con la aceleración de la amortización bajo tipos más altos.

En el área de la deducción por los dividendos distribuidos, el plan del Presidente reduce la deducción de la base a sólo un 10 por 100 de lo distribuido, en comparación con el 50 por 100 propuesto por el Tesoro. La indicación tributaria sólo se aplicaría, de acuerdo con las propuestas presidenciales, a la depreciación y a las existencias, pero no a los intereses recibidos o pagados.

El plan presidencial suaviza la eliminación de determinados beneficios de sectores concretos. En el caso del petróleo y el gas natural, se mantendría la deducibilidad en el propio ejercicio de las inversiones intangibles y de los gastos de investigación y prospección, pero se propone la derogación de la deducción porcentual en concepto de factor agotamiento, excepto para algunos supuestos. En los aspectos tributarios internacionales, las propuestas del Presidente implican imponer un límite por país a la deducción por impuestos extranjeros y sugieren un conjunto complejo de reglas para las transacciones en moneda extranjera. El gravamen de las ganancias de capital en el caso de sociedades se prevé manteniendo el actual tipo especial del 28 por 100. Como ya se ha indicado al referirnos a la imposición individual, el tratamiento especial de las ga-

nancias de capital no se aplicaría a los incrementos obtenidos en la enajenación de activos amortizables o sujetos al «factor de agotamiento» puestos en actividad desde el 1 de enero de 1986.

Por último, tanto en el tratamiento individual como en el empresarial, las propuestas del Presidente mantienen y refuerzan el impuesto «mínimo» para personas físicas y sociedades. Este gravamen alternativo implica un curioso fenómeno de «progresividad de la base», ya que, como mínimo, tanto individuos como sociedades deberán pagar un impuesto del 20 por 100 de su base imponible, más los excesos sobre determinados límites de diversos beneficios fiscales disfrutados en forma de amortizaciones especiales, tratamiento de las ganancias de capital, «factor de agotamiento», donativos, etc. En otras palabras, si por la utilización de beneficios fiscales se reduce la base, existe un límite inferior por el que la base imponible se amplía, incorporando parte de las deducciones efectuadas, y se grava al 20 por 100.

### **3. Proyecto de ley de la Cámara de Representantes. Propuesta del Comité Financiero del Senado**

En el proyecto de ley de la Cámara de Representantes, se mantenían los siguientes elementos de las propuestas del Tesoro y del Presidente:

a) Los impuestos sobre la renta y de sociedades son las fuentes básicas de ingresos federales.

b) La carga tributaria aumenta para las sociedades y disminuye para las personas físicas.

c) Se reducen los tipos impositivos en el impuesto sobre la renta y en el de sociedades.

d) Se intenta lograr el mismo nivel de recaudación que con la legislación actual.

#### *El aspecto personal*

En comparación con las propuestas del Presidente, la Cámara de Representantes no aceptó la derogación de la deducibilidad de los impuestos estatales y locales. Dado el impacto recaudatorio de esta decisión, se realizaron también las siguientes modificaciones esenciales:

1) Los contribuyentes que no adopten la deducción general (que apliquen gastos deducibles específicos) sólo tendrían efectivamente un mínimo exento de 1.500 dólares en vez de 2.000 dólares.

2) Se añade un cuarto escalón en la tarifa con un tipo del 38 por 100 aplicable a partir de 100.000 dólares. A la vez se reduce la amplitud de los tres primeros tramos (15, 25, 35 por 100) para aumentar la recaudación.

#### *La parte empresarial*

Se incluyen disposiciones transitorias en el campo de la deducción por inversiones y de la amortización acelerada actualmente vigentes, que las hacen pervivir temporalmente en algunos casos. Estas disposiciones transitorias implican una pérdida de recaudación, que se intenta recuperar básicamente ampliando los períodos de amortización propuestos por el Presidente, incrementando el tipo del «impuesto mínimo» para las personas físicas y las sociedades, de un 20 a un 25 por 100, situando el tipo

máximo de gravamen del impuesto de sociedades en el 36 por 100, en vez del 33 por 100 de la propuesta presidencial, y aplicando gradualmente, en diez años, la deducción de la base de un 10 por 100 de los dividendos pagados, a razón de un 1 por 100 por año.

Es de observar que las modificaciones de la Cámara surgen del mantenimiento de la deducibilidad de los impuestos estatales y locales y de la prórroga parcial de los beneficios fiscales vigentes para determinadas inversiones recientes. La necesidad de hacer frente a la pérdida de recaudación consiguiente explica el resto de las modificaciones introducidas. A este respecto hay que señalar que alcanzar un nivel de recaudación como el que se obtendría con la legislación vigente es especialmente importante en la actual situación de Estados Unidos, dada la firma presidencial, el 12 de diciembre de 1985, de la ley que limita el crecimiento de los déficit presupuestarios en los próximos cinco años. Siguiendo la propuesta Gramm - Rudman - Hollings, los excesos del déficit presupuestario de cada uno de esos años respecto de los límites fijados se eliminarán con reducciones automáticas y proporcionales del gasto, siendo el objetivo alcanzar un presupuesto federal equilibrado en el año fiscal de 1991. Esta restricción del déficit pudo suponer, a su vez, un motivo externo de retraso en la aprobación de la reforma fiscal estadounidense. A primeros de abril de 1986 el Senado aprobó una resolución por la que no debería debatirse la reforma tributaria hasta que el Presidente y el Congreso se pusieran de acuerdo en cuanto a la limitación del presupuesto federal del año próximo.

Sin embargo, el Comité Financiero del Senado, en un cambio de postura, aprobó, el 7 de mayo de 1986, un proyecto de ley diverso al del Congreso, que proporciona una reducción impositiva a las personas físicas menor que la propuesta por el Congreso y el Presidente Reagan. Este proyecto de ley, aprobado por el pleno del Senado, pasó a un comité conjunto para pulir las diferencias con el propuesto por la Cámara de Representantes, tras de lo cual se ha visto convertido en Ley.

#### *El aspecto personal*

El proyecto de ley del Comité Financiero del Senado mantiene los elementos generales de la reforma propuestos en otras instancias diferentes. Admite la deducibilidad de los impuestos estatales y locales, excepto los que recaen sobre las ventas. El mínimo exento pasa paulatinamente en el tiempo de los 1.080 dólares actuales a 2.000, aunque se elimina, por partes, para rentas superiores a los 145.320 dólares anuales. El tramo de renta gravado a tipo cero se transforma en una deducción estándar, que alcanza 5.000 dólares para el caso de declaración conjunta, 3.000 para los solteros y 4.400 para los individuos con dependientes.

En cuanto a la tarifa de tipos impositivos, el cambio es considerable: se proponen sólo dos tipos impositivos, del 15 y del 27 por 100. El tipo del 15 por 100 se aplicaría a bases imponibles de hasta 29.300 dólares para las declaraciones conjuntas, 17.600 para las individuales y 23.500 para los individuos con personas dependientes. El resto se gravaría al 27 por 100. Para suavizar las ventajitas de los escalones altos de

renta, el tipo del 15 por 100 se elimina para partes de base a partir de 75.000 dólares en declaraciones conjuntas (45.000 en individuales y 55.000 en el caso de personas con dependientes), de forma que al alcanzarse un nivel de renta de 145.320 dólares toda la base imponible quedaría gravada al tipo del 27 por 100.

El plan del Comité del Senado elimina, por otro lado, la deducibilidad fiscal de uno de los mecanismos vigentes de estímulo al ahorro para la jubilación —imposiciones en cuentas individuales de retiro, IRA— para más de la mitad de sus actuales usuarios. La deducibilidad de las imposiciones en cuentas IRA sólo se admitiría si el contribuyente no goza de ningún programa de retiro por su puesto de trabajo. En cambio, la rentabilidad de tales cuentas seguiría teniendo un tratamiento fiscal de gravamen diferido. También se mantienen las actuales deducciones por donativos benéficos en el caso de contribuyentes que no sigan el sistema de deducciones estándar (*nonitemizers*) y la deducibilidad de los intereses de créditos hipotecarios para adquisición de vivienda principal y de segunda residencia. La deducibilidad de otros intereses por endeudamiento personal se limita a la cantidad declarada de rentas del capital mobiliario.

En el tema de las ganancias de capital, la propuesta senatorial elimina la actual exclusión de gravamen del 60 por 100. Por tanto, el tipo máximo de tributación sobre las ganancias de capital pasaría del presente 20 por 100 al 27 por 100. Las pérdidas en transparencia fiscal, cuando «el contribuyente no participa materialmente en la sociedad», sólo podrían utilizarse para compensar renta de las mismas fuen-

tes (después de un período de cinco años desde la posible aprobación de la Ley).

En resumen, con el plan senatorial parecen beneficiarse los niveles más bajos de renta, así como los más altos, siempre que, en este último caso, no se obtuvieran grandes ganancias de capital o se utilizaran otros mecanismos de evitación del impuesto cuya desaparición se propone. Para los contribuyentes en tramos medios de renta —20.000 a 50.000 dólares por año— los cálculos del Comité Financiero del Senado muestran una disminución impositiva que, en promedio, alcanza del 5 al 8 por 100.

#### *La parte empresarial*

Siguiendo la misma lógica que otras propuestas norteamericanas, para compensar la reducción de impuestos personales el plan del Comité del Senado propone un aumento en la recaudación del impuesto sobre sociedades que alcanzaría 108 miles de millones de dólares en los próximos cinco años. Es una cantidad importante, pero menor que las correspondientes a las propuestas del Presidente, 118 miles de millones, o que las de la Cámara de Representantes, 139 miles de millones.

El tipo máximo de gravamen del impuesto de sociedades se sitúa en el 33 por 100, con tipos menores, del 15 y del 25 por 100, hasta un nivel de beneficios de 75.000 dólares. Estos tipos menores quedan paulatinamente eliminados, de forma que a partir de una base imponible de 350.000 dólares se pagaría el impuesto de acuerdo con un tipo único del 33 por 100. Se sugiere mantener el tipo actual del 28 por

100 sobre las ganancias de capital que obtengan las sociedades.

El plan del Comité propone derogar la vigente deducción por inversiones y, en cambio, mantener el mecanismo de depreciación acelerada con mayores ventajas, incluso, para la inversión en equipo y maquinaria, aunque menores para la inversión en inmuebles. Se compensa, así, la derogación de la deducción por inversiones.

#### **4. La reforma fiscal definitiva**

Como ya se indicó anteriormente, el Presidente Reagan firmó, el 22 de octubre de 1986, la Ley de Reforma Fiscal norteamericana, cuyo contenido resumido se puede exponer de la siguiente manera:

#### *El aspecto personal*

La nueva legislación sustituye la estructura de tipos actual, con catorce tramos gravados del 11 al 50 por 100, por una estructura de cinco tramos aplicable en 1987 y una de 2 tramos para 1988 y el futuro (cuadro n.º 2).

En el caso de la estructura definitiva, el efecto del tipo menor del 15 por 100 se compensa gradualmente. Esta compensación gradual se logra aplicando un tipo suplementario del 5 por 100 a las bases imponibles entre 71.900 y 149.250 dólares, declaración conjunta, y a las bases entre 43.150 y 89.560 dólares, declaración individual. Los límites superiores de estos tramos, a los que se aplica un tipo marginal del 33 por 100, se calculan, por ejemplo para la declaración conjunta, de la forma siguiente:

$$0,13 \times 29.750 = 3.867,5,$$

CUADRO N.º 2

BASE IMPONIBLE	Tipo marginal (%)
<b>1987</b>	
DECLARACION CONJUNTA	
0 - \$3.000 .....	11
\$3.000 - 28.000 .....	15
28.000 - 45.000 .....	28
45.000 - 90.000 .....	35
90.000 en adelante .....	38,5
DECLARACION INDIVIDUAL	
0 - \$1.800 .....	11
\$1.800 - 16.800 .....	15
16.800 - 27.000 .....	28
27.000 - 54.000 .....	35
54.000 en adelante .....	38,5
<b>1988 y futuro</b>	
DECLARACION CONJUNTA	
0 - \$29.750 .....	15
29.750 en adelante .....	28
DECLARACION INDIVIDUAL	
0 - \$17.850 .....	15
\$17.850 en adelante .....	28

y 194.050 dólares en 1989, como puede observarse con los cálculos que se desarrollan a continuación:

1988,

cada exención de \$ 1.950 al 28 por 100 reduce el impuesto en \$ 546:

$$\frac{546}{0,05} = 10.920; 10.920 \times 4 = 43.680;$$

$$43.680 + 149.250 = 192.930.$$

1989,

cada exención de \$ 2.000 al 28 por 100 reduce el impuesto en \$ 560:

$$\frac{560}{0,05} = 11.200; 11.200 \times 4 = 44.800;$$

$$44.800 + 149.250 = 194.050.$$

A partir de esos niveles de base imponible se seguirá aplicando el tipo marginal del 28 por 100.

Parece necesario subrayar que la aparente simplicidad de la estructura de tipos impositivos de la nueva legislación norteamericana se convierte, en la práctica, en la aplicación de tres tipos marginales del 15, 28 y 33 por 100 a tramos que varían según las circunstancias, y en una aplicación final del tipo del 28 por 100. Es cierto que, en términos de tipos medios, nadie paga más de un 28 por 100 de su renta en impuestos, pero esto se logra aplicando diversos tipos marginales y creando un continuo de tipos medios que pueden pasar del 0 al 28 por 100. Por tanto, la simplicidad inicial se transforma en una estructura relativamente compleja y, desde luego, de complicado entendimiento cuando se lee el texto legal que aquí se ha explicado más ampliamente.

Veamos dos ejemplos liquidatorios para aclarar mejor lo expuesto:

por la diferencia de tipos que se ha de compensar,

$$\frac{3.876,5}{0,05} = 77.350,$$

tramo para obtener la compensación con el sobreimpuesto del 5 por 100,

$$71.900 + 77.350 = 149.250.$$

La misma lógica se seguiría para la declaración individual.

El mínimo exento por persona, situado en el nivel de 1.080 dólares en 1986, pasa a 1.950 dólares en 1987, 1.950 dólares en 1988 y 2.000 dólares en 1989, debiendo indicarse a partir de 1990. Sin embargo, también para el mínimo exento existe un mecanismo de compensación gradual que

lleva a eliminar su efecto. Esto se consigue aplicando un sobreimpuesto del 5 por 100 a las bases superiores a 149.250 dólares, declaración conjunta; 123.790 dólares, cabezas de familia; 89.560 dólares, declaración individual, y 113.300 dólares, cónyuges con declaración separada. Este sobreimpuesto se aplica a partir de las bases indicadas y hasta el nivel de base a la que, aplicado el 5 por 100 suplementario, nos da el valor del 28 por 100 de la deducción aplicada por mínimo exento. Así, por ejemplo, el ámbito de la compensación gradual es de 10.920 dólares por mínimo exento aplicado en 1988 y de 11.200 dólares por mínimo exento en 1989. Para una familia de cuatro miembros, ampliando el ejemplo, la aplicación del sobreimpuesto alcanza 192.930 dólares en 1988

CUADRO N.º 3

COMPARACION RESUMIDA DE LA SITUACION ACTUAL, LAS PROPUESTAS DEL TESORO, LAS DEL PRESIDENTE Y LA LEGISLACION DEFINITIVA

	<i>Situación actual 1986</i>	<i>Propuestas del Tesoro</i>	<i>Propuestas del Presidente</i>	<i>Reforma definitiva</i>
Tipos sobre personas físicas	14 tramos; del 11 al 50%, indicación	3 tramos; 15,25, 35%, indicación	3 tramos; 15,25, 35%, indicación	2 tramos; 15,28% en 1987 5 tramos; 11, 15, 28, 35, 38,5% existe un sobreimpuesto del 5% originándose un tipo marginal del 33% para bases entre \$ 71.900 y \$ 149.250, declaración conjunta, y bases entre \$ 43.150 y 89.560, declaración individual, que compensa gradualmente el tipo del 15% y que genera un gravamen efectivo del 28% de la renta total sujeta a partir de los límites superiores indicados desde los límites exentos.
<i>Mínimo exento:</i>				
Individuo, cónyuge	\$ 1.080, indiciado	\$ 2.000, indiciado	\$ 2.000, indiciado	\$ 1.900 en 1987, \$ 1.950 en 1988 y \$ 2.000 en 1989 (indiciado desde 1990), para ambos casos.
Personas dependientes	\$ 1.080, indiciado	\$ 2.000, indiciado	\$ 2.000, indiciado	El efecto del mínimo exento se compensa gradualmente aplicando un sobreimpuesto del 5% a las bases superiores a \$ 149.250, declaración conjunta, \$ 123.790, cabezas de familia \$ 89.560, declaración individual y \$ 113.300 cónyuges con declaración separada. Esta compensación gradual alcanza \$ 10.920 por exención aplicada en 1988 y \$ 11.200 por exención aplicada en 1989. Para una familia de 4 personas la compensación gradual termina, en 1988, en \$ 192.930 de base imponible.
<i>A tipo cero:</i>				
Soltero	\$ 2.480, indiciado	\$ 2.800, indiciado	\$ 2.900, indiciado	\$ 2.540 en 1987, \$ 3.000 en 1988, indiciada desde 1989
Declaración conjunta	\$ 3.670, indiciado	\$ 3.800, indiciado	\$ 4.000, indiciado	\$ 3.760 en 1987, \$ 5.000 en 1988, indiciada desde 1989
				} Como deducción estándar
Deducción para obtener rentas del trabajo los dos conyuges	Si	No	No	No
Deducción de la cuota por renta del trabajo	Si, (\$ 550 máximo)	Si, indiciada	Si (indiciada \$ 726 máximo)	Si (indiciada \$ 800 máximo)
Por hijos	Ded. cuota	Deducción	Deducción	Deducción
<i>Renta en especie:</i>				
Seguros médicos	Exención	Gravamen a partir de límite	Gravamen de una cantidad limitada	Gravamen a partir de límite
Comidas y alojamiento	Exención	Gravamen	Exención	Exención
<i>Beneficios sociales:</i>				
Prestaciones desempleo	Exentas hasta \$12.000 (\$18.000 matrimonio) de renta bruta ajustada (AGI)	Gravamen	Gravamen	Gravamen
<i>Gastos deducibles:</i>				
Imptos. s. renta estatales y locales	Deducibles	No deducibles	No deducibles	Deducibles
Otros imptos. estatales y locales	Deducibles	No deducibles, salvo en actividades con renta	No deducibles, salvo en actividades con renta	No deducibles, salvo en actividades con renta
Donativos	Deducibles	Deducibles para quienes no utilizan ded. grat. (sólo cantidades > 2% AGI)	Deducible para quienes no utilizan ded. general	Deducibles para quienes no utilizan ded. general
Intereses créditos hipotecarios	Deducibles	Deducibles, vivienda habitual	Deducibles vivienda habitual	Deducibles, 2 viviendas, con alguna restricción

CUADRO N.º 3 (conclusión)

**COMPARACION RESUMIDA DE LA SITUACION ACTUAL, LAS PROPUESTAS DEL TESORO, LAS DEL PRESIDENTE Y LA LEGISLACION DEFINITIVA**

	<i>Situación actual 1986</i>	<i>Propuestas del Tesoro</i>	<i>Propuestas del Presidente</i>	<i>Reforma definitiva</i>
Otros intereses personales	Deducibles si son personales; los relativos a inversiones limitados a \$10.000 por encima de renta del capital	Limitados a \$15.000 por encima de renta del capital	Limitados a \$15.000 por encima de renta del capital	Limitados a renta capital
Gastos médicos	Deducibles (por encima de 5% AGI)	Deducibles (por encima 5% AGI)	Deducibles (por encima 5% AGI)	Deducibles (por encima de 7,5% AGI)
Ganancias de capital	60% exentas	Gravamen, indicación	50% exentas (gravamen opcional con indicación en 1991)	100% sujetas y no indicadas
<i>Ahorro para la jubilación:</i> IRA (cta. ahorro esp.)	\$ 2.000	\$ 2.500	\$ 2.000	No, si se tiene programa de retiro
IRA cónyuge	\$ 250	\$ 2.500	\$ 2.000	No, si se tiene programa de retiro
Fondos de pensiones	Diferimiento	Diferimiento	Diferimiento	Diferimiento condicional
Seguridad social	Generalmente exención	Generalmente exención	Generalmente exención	Generalmente exención
<i>Evitación impositiva:</i> Gastos de atención a clientes	Deducibles	No deducibles	No deducibles	Deducibles con condiciones
Gastos de viaje y comidas	Deducibles	No deducibles en comidas por encima de de nivel determinado	No deducibles para 50% comidas por encima de nivel determinado	Deducibles con condiciones
Utilización fideicomisos	Admitida	Restringida	Restringida	Restringida
<i>Imposición s. sociedades:</i> Tipos	Graduados, hasta 46%	33%	Graduados, hasta 33%	Graduados, hasta 34%
Sociedades de personas	Transparencia con imputación de beneficios y pérdidas	Transparencia con imputación de beneficios	Transparencia con imputación de beneficios y pérdidas	Transparencia con imputación de beneficios y pérdidas, en este último caso con condiciones
Limitación doble gravamen de dividendos (accionistas individuales)	\$ 100/200 exención	Ded. de base de 50% dividendo pagado (empresa)	Ded. de base de 10% dividendo pagado (empresa)	No
Amortización	Acelerada (ACRS)	Económica, iniciada	Económica, iniciada	Acelerada (ACRS), modificando situación actual
Ded. cuota por inversiones	6% - 10%	No	No	No
Ingreso/Gasto por intereses	Gravado/deducible	Exclusión/ No deducción, parciales	Gravado/deducible	Gravado/deducible

1989, matrimonio con declaración conjunta y dos hijos:

Renta:	157.250
Mínimo exento:	(8.000)
	<hr/> 149.250
0 - 29.750 - 15 %	4.462,5
29.750 - 149.250 - 28 %	33.460
71.900 - 149.250 - 5 %	3.867,5
	<hr/> 41.790 % 149.250 = 28 %

Vemos que el efecto del tipo del 15 por 100 se compensa totalmente.

Renta:	202.050
Mínimo exento:	(8.000)
	<hr/> 194.050
0 - 29.750 - 15 %	4.462,5
29.750 - 194.050 - 28 %	46.004
71.900 - 149.250 - 5 %	3.867,5
149.250 - 194.050 - 5 %	2.240
	<hr/> 56.574 % 202.050 = 28 %

El efecto del mínimo exento se ve compensado totalmente.

Renta:	210.000
Mínimo exento:	(8.000)
	<hr/> 202.000
0 - 29.750 - 15 %	4.462,5
29.750 - 202.000 - 28 %	48.230
71.900 - 149.250 - 5 %	3.867,5
149.250 - 194.050 - 5 %	2.240
	<hr/> 58.800 % 210.000 = 28 %

El tipo medio que, como máximo, se aplica es del 28 por 100.

Por otro lado, la cantidad gravada hasta 1986 a tipo cero se transforma en una deducción estándar con los valores siguientes:

	1987	1988
	\$	\$
Declaración conjunta .....	3.760	5.000
Cabezas de familia .....	2.540	4.400
Solteros .....	2.540	3.000
Casados con declaración independiente .....	1.880	2.500

Existen otras deducciones para los mayores de 65 años y los ciegos. Las cantidades deberán indicarse a partir de 1.180 dólares.

Como es natural, la suma del mínimo exento y de la deducción estándar da el valor de la renta que un individuo, o familia, puede recibir sin pagar un solo dólar del impuesto sobre la renta. La elevación de este nivel conjunto, que podemos denominar «umbral mínimo de renta para el pago de impuestos» ha sido muy fuerte, resultando en unos seis millones de familias o individuos eliminados de la obligación de declarar.

Para «financiar» la reducción de tipos impositivos y los aumentos de exenciones personales y de la deducción estándar, se ha seguido la lógica reformista de ampliar la base del impuesto sobre la renta y de aumentar la recaudación del impuesto sobre sociedades.

En el ámbito del impuesto sobre la renta, se ha derogado la deducción por obtener renta del trabajo ambos cónyuges, la promediación de rentas y la deducción por dividendos recibidos. Se ha restringido fuertemente la deducción por ahorro o para la jubilación (IRA) y algo los gastos médicos deducibles. Se ha eliminado la deducibilidad de los impuestos sobre las rentas estatales y locales, excepto en actividades que originen renta.

Las ganancias de capital realizadas a partir de 1987 se gravan totalmente y sin ninguna clase de indiciación, si bien, ya en ese año, el tipo máximo será del 28 por 100. La deducibilidad de los intereses correspondientes a préstamos para inversiones se limita al valor de la renta del capital mobiliario declarada. La utilización de las pérdidas de deter-

minadas actividades también se limita a su compensación de la renta obtenida por esos mismos tipos de actividades.

El efecto global, por último, de los cambios legislativos habidos en la imposición personal estadounidense se puede cifrar en que la carga fiscal sobre los individuos disminuirá en un 5 por 100, como promedio. Los contribuyentes situados en los niveles bajos de renta disfrutarán de mayores reducciones a causa, principalmente, de los aumentos en las exenciones personales y en la deducción estándar. En cambio, alrededor de un 20 por 100 de los contribuyentes sufrirá aumentos impositivos, sobre todo en las familias donde ambos cónyuges trabajen y utilicen las cuentas de ahorro para la jubilación, o quienes obtengan fuertes ganancias de capital o usaran de determinadas pérdidas fiscales para compensar otras fuentes de renta.

#### La parte empresarial

La nueva legislación reduce el tipo más alto del impuesto sobre sociedades desde el 46 al 34 por 100 y mantiene tipos progresivos inferiores para las bases imponibles menores. Así, para bases imponibles de hasta 50.000 dólares se aplica el 15 por 100, y desde 50.000 hasta 75.000 dólares el 25 por 100. Los efectos de esta escala progresiva de tipos se compensan gradualmente al ascender la base imponible desde 100.000 a 335.000 dólares, escala a la que se aplica un tipo marginal del 39 por 100. A partir de 335.000 dólares el tipo efectivo es del 34 por 100.

Las ganancias de capital se someten a tributación al tipo del 34 por 100, cualquiera que sea su cuantía.

La deducción por inversiones queda derogada, con un incremento previsible de recaudación que casi compensa la reducción total en el impuesto individual. Dicho de otra manera, el resto de los cambios societarios «financia» la reducción de tipos en el impuesto sobre sociedades, y la derogación de la deducción por inversiones «financia» las disminuciones impositivas de los contribuyentes individuales.

Se mantiene, aunque con cambios, la estructura básica del actual sistema de amortización acelerada. Existen modificaciones importantes en los aspectos contables de la fiscalidad societaria, reduciéndose el trato fiscal favorable de las ventas a plazos existente en la actualidad y restringiéndose el uso del sistema de contabilización por caja. Se reducen determinados beneficios fiscales de sectores concretos, por ejemplo en el sector petrolífero y del gas, bancario y de seguros.

Los aspectos tributarios internacionales también sufren cambios considerables. El crédito fiscal por impuestos extranjeros se complica y restringe fuertemente. Como último comentario, se debe indicar el mantenimiento y ampliación de la imposición «mínima» tanto para personas físicas como para sociedades. Ya se subrayó que se trata de un caso peculiar de gravamen alternativo donde se produce un fenómeno de «progresividad» de la base. Los contribuyentes individuales pagarán como mínimo un 21 por 100 y los societarios un 20 por 100 de una base imponible mínima, formada por su base real en el ejercicio mas los excesos sobre unos límites determinados de los beneficios fiscales que se hayan aplicado.

#### NOTAS

(1) Para una ampliación de estos puntos, puede el lector referirse, en castellano, a: E. FUENTES, *Hacienda Pública*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Complutense, Madrid, 1985-86, capítulo XXIV, titulado «Estructura Impositiva de los Ochenta», y «Opciones fiscales de los años 80», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 27, 1966; E. ALBI, «Perspectivas Tributarias», *Hacienda Pública Española*, n.º 91, 1985, y «Las nuevas orientaciones de la teoría de la imposición y la política tributaria», *Hacienda Pública Española*, n.º 100, 1986.

(2) Charles E. McLURE Jr., «Reflections on Recent Proposals to Rationalize the U.S. Income Tax», 41 Congreso IIPF, Madrid, agosto 1985. McLure también intervino técnicamente en las propuestas del Presidente al Congreso. Otro trabajo donde se analiza este tema es el de J. A. RODRIGUEZ ONDARZA y J. J. RUBIO GUERRERO, «La Reforma Tributaria en USA: los informes del Tesoro 1984 y 1985», presentado en el seminario del Departamento de Hacienda Pública y Derecho Fiscal de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, en noviembre de 1985.

(3) H. R. 800 (Messrs. Gephardt, Dorgan and others) y S. 409 (Senator Bradley and others), *Fair Tax Act of 1985*; H. R. 777 (Messrs. Kemp and McEwen) y S. 325 (Senator Kasten), *Fair and Simple Act of 1985*.