

EL IMPUESTO LINEAL: UNA OPCION FISCAL DIFERENTE

(Notas en torno a «Algunas reflexiones sobre el impuesto lineal» de A. Zabalza)

Enrique FUENTES QUINTANA

SE ha afirmado con frecuencia que la mejor defensa es un buen ataque y a ese principio responden las reflexiones que A. Zabalza ofrece a los lectores de PAPELES sobre el impuesto lineal. A través de una bien estructurada argumentación, se trata de servir a un objetivo: inclinar el ánimo del lector *contra* la tarifa lineal, cuestionando sus ventajas diferenciales sobre el tipo de progresividad actual y afirmando sus inconvenientes, que son los *mismos* al menos (y en algún caso mayores) que los que caracterizan a la tarifa del impuesto que hoy se aplica en España (34 tramos con tipos marginales del 8 al 66). La defensa de la estructura *actual* del impuesto sobre la renta no se realiza *directamente* comprobando sus posibles virtudes o defectos respecto a los criterios generales de la imposición. A esa prueba se somete *sólo* al impuesto lineal. Tras esa prueba se descarta al impuesto lineal y la «plaza» se concede al impuesto actual sobre la renta, cierto que reconociendo la necesidad de realizar algunos retoques sobre los que luego se volverá.

La oposición que A. Zabalza realiza entre el impuesto lineal y el impuesto actual sobre la renta de los 34 tramos de la tarifa y las 21 deducciones se asemeja a un concurso musical convocado por un emperador romano que recordaba George Stigler hace unos años. Se trataba de elegir en un concurso musical entre dos intérpretes. El emperador escuchó

lo que le pareció defectuosa actuación del primero y adjudicó la plaza al segundo sin oírle. Creo que algo parecido ha ocurrido en este caso: las reflexiones de A. Zabalza tratan de destacar en qué medida el impuesto lineal desafina, sin probar en qué grado lo hace el candidato que defiende: el actual impuesto progresivo español al que se le adjudica la plaza sin haber oído su concierto.

Un concurso imparcial entre ambos candidatos —impuesto lineal e impuesto actual— requiere que se escuche a *ambos* y que se les juzgue por el grado en que afinan sus interpretaciones de los tradicionales criterios de simplicidad, eficiencia y equidad que deben orientar el reparto de la imposición. Esa audiencia de los dos impuestos es la que vamos a realizar en estas notas.

I. SIMPLICIDAD

1. El concepto de simplicidad y las consecuencias de la complejidad impositiva

La virtud de la simplicidad de un impuesto goza en nuestro tiempo de notable apreciación por parte de los contribuyentes y de la política tributaria. Por este motivo, es importante definir lo que se entiende por simplicidad de un impuesto. Zabalza afirma que se trata de un concepto «difícil de precisar

de forma objetiva». Sin embargo, lo cierto es que la Hacienda Pública ha procurado definir operativa y objetivamente esa virtud de la imposición (Neumark, 1970; Comisión Meade, 1978; Stiglitz, 1986). Tres son las condiciones —según esa tradición de la Hacienda Pública— con las que los impuestos simples deben cumplir: 1.^a) la comprensibilidad y claridad del impuesto para el contribuyente con el fin de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; 2.^a) la reducción del número de tratamientos tributarios diferenciados y deducciones especiales, y 3.^a) la economicidad del impuesto para el contribuyente y para la propia Administración tributaria. Uniendo esas tres condiciones, el principio de simplicidad podría formularse así: «*Un impuesto es más simple cuanto más facilita su diseño la comprensión de las normas fiscales por parte de los ciudadanos, menor es el número de operaciones aritméticas y de trámites necesarios para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, más reducida es la extensión de los tratamientos diferenciados y los regímenes especiales, y menores son, en consecuencia, los costes impuestos al contribuyente en términos de horas empleadas, obtención y conservación de documentos y asesoramiento fiscal*».

Es importante preguntarse por qué se desea para un impuesto esa virtud de la simplicidad, lo que equivale a contabilizar las consecuencias del vicio opuesto a la virtud de la simplicidad, es decir, de la complejidad de un tributo. Un impuesto complejo ocasiona cuatro consecuencias negativas: 1.^a) Disminuye su aceptación por el contribuyente, base indispensable del cumplimiento voluntario de las obligaciones que el tributo establece. Como indica el Informe de la Comisión Meade: «Un im-

puesto debe ser aceptable por el público y la sencillez del impuesto es necesaria para que el impuesto sea aceptable» (Comisión Meade, 1978). 2.^a) Una complejidad derivada de la proliferación de deducciones y regímenes especiales elevará necesariamente los tipos de gravamen aplicados para obtener una recaudación dada. A su vez, la elevación de los tipos de gravamen crea incentivos y presiones para obtener nuevas deducciones y regímenes especiales. Es ésta la situación de círculo vicioso que denuncia Stiglitz (1986) y que hace la desgracia de un impuesto complejo: la complejidad genera complejidad y ésta, el rechazo popular del tributo. 3.^a) Un impuesto complejo eleva los costes de su cumplimiento para los contribuyentes (que deben incurrir en los costes del asesoramiento fiscal) y para la Administración tributaria, a la que dificulta sus tareas de gestión e inspección. 4.^a) La complejidad de un impuesto origina la extensión entre el público del sentimiento de injusticia de la imposición (Stiglitz, 1986) con la consecuencia inevitable de su menor aceptación.

Debe destacarse, por tanto, que la simplicidad del impuesto no es una pura virtud administrativa sin consecuencias sobre la justicia y la eficacia. Cuando un impuesto se evade —y se conculca así la generalidad de su aplicación, que es el mandamiento fundamental de la progresividad impositiva— hay que preguntarse por su *simplicidad*. Es obvio que la evasión no se produce *sólo* porque un impuesto sea complejo, pero a la evasión contribuye como factor importante su complejidad. Por otra parte, un impuesto complejo ocasiona ineficiencias económicas importantes: los costes directos de asesoramiento de los contribuyentes y de la Administración

fiscal los origina directamente la complejidad, y además deben contabilizarse los ocasionados por la falta de neutralidad sobre el tratamiento de los contribuyentes que se siguen de la complejidad y las situaciones desiguales producidas por ella.

Por todo lo expuesto, no es caprichosa, ni arbitraria, esa defensa de la simplicidad del impuesto, que constituye un objetivo importante en todas las reformas tributarias de nuestro tiempo.

Y bien, definido el objetivo de la simplicidad y sus importantes consecuencias, ¿qué impuesto cumple con esa finalidad mejor: el impuesto progresivo actual sobre la renta (IRPF, en adelante) con su peculiar tarifa de 34 tramos y 21 deducciones, o el impuesto lineal?

2. Los índices de complejidad y el IRPF español

El IRPF actual tiene las ventajas e inconvenientes de su vigencia, y a esa vigencia puede acudir para buscar los índices objetivos de su complejidad. Los índices objetivos de la complejidad del impuesto personal —afirma Stiglitz (1986)— son dos fundamentales: *a)* la utilización del asesoramiento fiscal por los contribuyentes para cumplir con el impuesto personal sobre la renta existente, y *b)* las dificultades de la propia Administración fiscal para estimar de modo preciso las obligaciones tributarias de los contribuyentes y la situación de los contenciosos Administración-contribuyentes en el cumplimiento de la imposición.

Los datos disponibles permiten ofrecer una respuesta para dar contenido a esos indicadores de

la complejidad del actual IRPF en España.

Ad. a) La utilización del asesoramiento fiscal como índice de la complejidad del IRPF puede conocerse por los resultados de una encuesta realizada por la Fundación FIES, que se publica en este número de PAPELES. El cuadro número 1 resume sus principales conclusiones. Las cifras nos indican que el 65 por 100 de los contribuyentes necesitó ayuda externa para cumplimentar la declaración y que esa ayuda procedió de expertos en labores de asesoramiento para más de la mitad de los contribuyentes que declararon su renta. El IRPF vigente incurre así en unos costes evidentes que proclaman su complejidad.

Pero esos datos denuncian algunos hechos más: 1.º) La ayuda del asesoramiento pagado a expertos fue mayor para rentas bajas (57 por 100) y jubilados, situados presumiblemente en bajos estratos de renta (54 por 100). Hecho que prueba la regresividad impuesta por el cumplimiento de las obligaciones tributarias, al reclamar mayor ayuda experta por los bajos niveles de renta. 2.º) La ayuda del asesoramiento experto alcanza —como era presumible— en mayor medida a los contribuyentes con bajo nivel de estudios, pero llega hasta el 53 por 100 para contribuyentes con estudios medios y afecta a una gran parte de la población con estudios universitarios, en un 49 por 100 del 42 por 100 de quienes reciben ayuda, signo revelador de que la complejidad del impuesto se comparte ampliamente en la sociedad española.

Esas cifras no pueden sorprender a nadie que conozca nuestro IRPF, pues son producto de las dos bases sobre las que se ha construido: una peculiar tarifa pro-

CUADRO N.º 1

COMPLEJIDAD DEL IRPF Y ASESORAMIENTO FISCAL

	COMO HIZO LA DECLARACION SOBRE LA RENTA			QUIEN LE AYUDO % SOBRE (2)			
	(1) Solo	(2) Le ayudó alguien	N/C	Experto	Familiar + amigo	Empresa	N/C
MEDIA	34	63	3	52	39	4	3
EDAD							
— 30 años (165)	51	49	—	35	59	6	—
30-40 años (280)	43	55	2	52	36	8	4
41-50 años (265)	36	60	3	57	32	7	4
51-60 años (242)	23	73	4	49	44	3	4
+ 60 años (246)	17	79	4	55	37	4	4
ESTUDIOS							
Sin estudios (237)	9	86	5	51	38	8	4
Primarios (511)	23	74	4	54	38	6	3
Medios (170)	39	58	3	52	40	5	4
Técnicos (162)	56	42	2	49	44	2	5
Universitarios (117)	57	42	1	48	43	7	2
INGRESOS							
Altos (+ 100) (129)	55	45	—	54	41	5	—
Medios (70-100) (226)	37	63	—	47	46	5	2
Medios-bajos (50-70) (258)	29	70	1	54	38	7	1
Bajos (— 50) (341)	17	79	4	54	37	4	5
No contesta (242)	33	58	9	52	33	5	10
OCUPACION CABEZA FAMILIA							
Asalariados (561)	46	52	2	41	49	9	1
Por cuenta propia (254)	20	76	4	75	20	3	2
Jubilado (197)	20	74	6	51	41	2	6
Parado (103)	27	69	4	50	42	3	5

Fuente: Encuesta de la Fundación FIES, julio 1986.

gresiva, acentuada por la inflación, y un juego complicado de 21 deducciones a las que el contribuyente tiene que acudir para atenuar sus obligaciones tributarias. El contribuyente sabe que puede economizar su pago por el impuesto si utiliza bien el copioso conjunto de deducciones de las que dispone y la complejidad de este juego: menos impuestos usando de más deducciones hace insustituible el asesoramiento fiscal. La clave de la complejidad del IRPF reside así en el empeño de aplicar una tarifa progresiva peculiar paliando su irracionalidad

y rigor por la multiplicidad de las deducciones.

La alternativa del impuesto lineal parte, al contrario que el IRPF, de una simplificación de las deducciones y de un solo tipo marginal y, por lo mismo, elimina el juego conjunto de tipos marginales elevados y deducciones múltiples a las que está condenado el IRPF actual mientras no simplifique su tarifa, premisa mayor de su reforma. Los fundamentos más simples del impuesto lineal aseguran su aplicación más fácil por los contribuyentes que el vigente IRPF.

Ad. b) La complejidad del IRPF vigente se refleja también en las dificultades que la propia Administración fiscal encuentra a la hora de estimar las obligaciones tributarias de forma precisa y en el crecimiento de los contenciosos de la hacienda pública con los contribuyentes.

La complejidad del impuesto sobre la renta de las personas físicas y, especialmente, tras las reformas que se han introducido en él durante los últimos años, constituye un dato que la doctrina ha destacado unánimemente. En este sen-

tido, sería deseable realizar un análisis detallado de las resoluciones de los tribunales administrativos para captar cuales han sido los puntos fundamentales en los que se ha producido mayor número de dudas aplicativas y, en base a él, tratar de sentar las líneas fundamentales en la simplificación y aclaración de las normas reguladoras del tributo (*).

La necesidad de proceder con urgencia a esta tarea viene avalada por los propios datos que suministra la última Memoria de la Administración de tributos, correspondiente al año 1985. En ella consta que, de los 191.656 recursos que han sido planteados en las delegaciones de Hacienda, 107.586, es decir, el 56,13 por 100, corresponden al impuesto sobre la renta de las personas físicas. Desde cualquier punto de vista en que nos situemos, ha de concluirse que es excesivo.

3. La aplicación del sistema de retenciones como contraste de la complejidad del IRPF y del impuesto lineal sobre la renta

Un segundo contraste para juzgar la complejidad del IRPF es el de si su estructura consiente o no la aplicación de un sistema de retenciones *ajustadas* que permita cumplir con sus obligaciones fiscales a una gran mayoría de contribuyentes. Un impuesto complejo no facilita esa posibilidad, un impuesto simple sí lo hace.

Es difícil exagerar la importancia de disponer de un buen sistema de retenciones para extender el cumplimiento tributario con un impuesto personal sobre la renta hasta convertirlo en un tributo de *ma-*

sas (el gran objetivo de nuestro impuesto actual). Como han afirmado Prest y Barr (1985), la piedra angular del sistema de impuesto sobre la renta en Gran Bretaña, desde los días de Pitt y Addington hasta hoy, ha sido la insistencia en recaudar las rentas en origen. El sistema de retenciones (PAYE) —pagar a medida que la renta se gana—, generalizado desde 1943, revolucionó la recaudación del impuesto y permitió extenderlo a millones de contribuyentes, reduciendo su recaudación a unos miles de empresas. Las ventajas de disponer de un sistema de retenciones ajustado son decisivas, tanto para el contribuyente como para la Administración fiscal.

Para el contribuyente la coincidencia entre el pago del tributo y la percepción de la renta cumple con el capital principio smithiano de la economía, al recaudar el impuesto «en el tiempo y de la forma que es más conveniente para él». Esa situación no se produce cuando el contribuyente debe ingresar todo o gran parte del impuesto de un año en un pago simultáneo y posterior a aquel en que la renta se ingresó. Ese pago desplazado del impuesto puede crear graves problemas de liquidez a muchos contribuyentes que no se presentan con la retención. La experiencia francesa e italiana para conseguir un impuesto sobre la renta de masas ha destacado la importancia decisiva de contar con un buen sistema de retenciones. Como afirmaban Giscard d'Estaing y la Comisión Cosciani (para la reforma del impuesto personal italiano), la complejidad del impuesto personal sobre la renta, si impide o dificulta que las retenciones funcionen adecuadamente y con generalidad, arriesgará, no sólo la comodidad y sorpresa del contribuyente (por los problemas de liquidez que le causa), sino también

la evasión ante la magnitud del pago de su cuota total.

Para la Administración tributaria un sistema ajustado de retenciones produce un conjunto de efectos positivos que destacaba la Comisión Cosciani: «la retención en la fuente eliminará la morosidad, agilizará la exigibilidad y reducirá la evasión del impuesto».

De nuevo la pregunta vuelve a ser aquí: ¿cuál de los dos impuestos, el lineal sobre la renta o el IRPF, permite realizar un mejor sistema de retenciones?

La respuesta a esa decisiva pregunta ofrece una interpretación muy distinta por ambos gravámenes. En efecto, bajo la hipótesis de la tarifa lineal, puede adecuarse la estructura de retenciones, ya que todos los elementos de la obligación tributaria la facilitan: el fundamental del tipo marginal único y una deducción general modulada por acumulación de rentas y situación familiar. De esta forma, la cuota diferencial (la pagada al final del ejercicio) será nula en la mayoría de las ocasiones. El secreto a voces de por qué Gran Bretaña ha podido lograr un sistema de retenciones eficiente es la estructura de su tarifa con un tipo aplicado a un amplio campo de rentas.

Por el contrario, los datos y la experiencia disponibles del actual IRPF en España ponen de manifiesto que su estructura vigente no permite un ajuste preciso de las retenciones. Esta conclusión se ratifica plenamente en el trabajo de Valdés *et al.* (1986). En efecto, el número de contribuyentes que solicitan devolución se ha estabilizado en alrededor del 50 por 100 de los declarantes (hoy cerca de 7 millones) y la cuantía media por solicitante con derecho a devolución ha ido creciendo rápidamente en los últimos años como conse-

LA TARIFA DE 1985

Para cualquier observador imparcial, una de las peculiaridades más intrigantes de la tarifa de 1985 es el extraño comportamiento del tipo marginal. En efecto, tal como puede comprobarse en el gráfico adjunto, donde se representan los tipos medios y marginales de la actual tarifa del IRPF, hasta un ingreso de un millón de pesetas el tipo marginal crece de forma espectacular, de suerte que para este nivel de base, y partiendo de un modesto 8 por 100, se sitúa en el 33,10 por 100. Para 1.200.000 pesetas, inexplicablemente, desciende al 22,13 por 100. Es decir, diez puntos de disminución. Pero se trata sólo de un alto en el camino, puesto que a partir de esta caída inicia un firme y sostenido ascenso, lo que le permite alcanzar el 65,37 por 100 para rentas de 10.200.000 pesetas. A este nivel de ingresos se produce una nueva caída, si bien más suave que la precedente. El tipo marginal para bases en exceso a 10.600.000 pesetas desciende sólo al 63,54 por 100. Y a partir de este nivel el tipo marginal vuelve a recuperar su ritmo hasta alcanzar el 66 por 100 para bases en exceso a 12.200.000 pesetas. No obstante, dado que, por ley, el tipo medio referido a cuota íntegra no puede exceder al 46 por 100, cuando la base es suficientemente elevada para que el tipo medio resultante alcance este tope, inexorablemente, el tipo marginal debe también des-

cender al 46 por 100. Ello se produce para bases en exceso a 12.224.400 pesetas, lo que provoca una nueva caída del tipo marginal de 20 puntos.

¿Cabe hallar una explicación del aparentemente errático comportamiento del tipo marginal? A este respecto, el trabajo de Ferrari (*) contribuye a desvelar el misterio. De su lectura se desprende que esta peculiar evolución del tipo marginal puede ser consecuencia de que el legislador ha prodigado abundantes esfuerzos encaminados al ajuste del tipo medio —no del marginal— que se han plasmado en las siguientes expresiones matemáticas:

a) De 0 a 500.000 pesetas opera un tipo único del 8 por 100.

b) De 500.000 a 1.200.000 pesetas: los tipos medios se ajustan a la recta: $tm = 0,6143 + 14,77 \cdot B \cdot 10^{-6}$, en donde «B» es la base del impuesto, y «tm» es el tipo medio.

c) De 1.200.000 a 8.600.000: la expresión analítica del tipo medio viene dada por:

$$tm = 15,1 + 2,7 \cdot B \cdot 10^{-6}$$

d) De 8.600.000 a 10.000.000 pesetas: en este caso, la expresión analítica del tipo medio se complica. Ya no se trata de una recta, sino de una parábola. Su expresión es:

$$tm = 3,24125 + 5,425 \cdot B \cdot 10^{-6} - 0,15625 (B \cdot 10^{-6})^2$$

e) De 10.600.000 a 12.200.000 pesetas: este tramo de bases añade esoterismo a la formulación del tipo medio. Para obtener su valor debe resolverse la siguiente expresión:

$$tm = \frac{142.373.000}{B} + 50 + 6,25 \cdot B \cdot 10^{-7}$$

f) Para bases comprendidas entre 12.200.000 y 12.224.400 pesetas, opera un tipo marginal del 66 por 100. Por tanto, el tipo medio viene determinado por:

$$tm = \frac{(B - 12.200.000) \cdot 0,66 + 5.607.120}{B} \cdot 100$$

g) Para bases en exceso a 12.224.400 pesetas, la expresión del tipo medio se simplifica a:

$$tm = 46$$

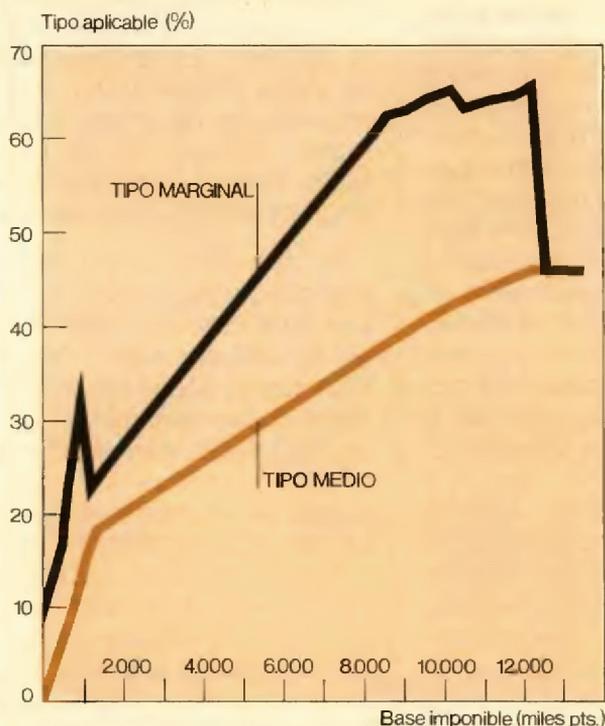
Ello es consecuencia de que el tipo medio resultante referido a cuota íntegra no puede exceder al 46 por 100 de la base imponible.

El resultado de esta proliferación de fórmulas, cuya finalidad era lograr ciertos cambios en la presión fiscal por tramos de bases con respecto a la tarifa vigente en el anterior ejercicio, es la tarifa de 1985, cuyo tipo marginal muestra una espectacular joroba y una brusca caída al final, y que difícilmente admite una defensa razonada. A la arbitrariedad que suponen las subidas y descensos del tipo marginal hay que añadir la considerable complejidad que todo ello introduce cara al ajuste de retenciones, como lo prueban los datos sobre la gestión del tributo. La eliminación de tales anomalías constituye una tarea básica de la política tributaria en nuestro país.

NOTA

(*) Ferrari, I., «La tarifa en la Ley 48/1985», *Hacienda Pública Española*, n.º 99, 1986, págs. 375-386.

TARIFAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. 1985



cuencia, en gran medida, del desajuste de la tabla de retenciones. La misma tendencia han seguido las cuotas diferenciales, que suponen un 12 por 100 de la recaudación. Dada la competencia y medios técnicos de la Administración tributaria, ello sólo puede atribuirse a las dos premisas que definen el IRPF vigente: su peculiar tarifa y la proliferación de las deducciones.

En efecto, cuando se analiza la estructura de la tarifa vigente del IRPF se comprueba que ésta, necesariamente, tiene que impedir la práctica de un sistema de retenciones extenso y ajustado. En el recuadro adjunto a estas notas el lector puede comprobar por sí mismo los saltos peculiares de los tipos marginales, sometidos a un comportamiento errático poco explicable que es el que está detrás —conjuntamente con la suma numerosa de las deducciones— de los desajustes de las deducciones. De esta manera, el IRPF vigente, al tiempo que prueba su perturbadora complejidad, recoge la cadena de efectos negativos que se han expuesto de la carencia de un ajustado sistema de retenciones.

La experiencia práctica negativa del sistema de retenciones del IRPF en España, derivada de la peculiar manera de entender la progresividad, hace incomprensible la afirmación de la nota 2 del trabajo de Zabalza en la que afirma que «debería ser igual de fácil calcular con uno u otro impuesto (lineal y actual IRPF) las correspondientes retenciones en la fuente». Esto desde luego no ha sido posible hasta ahora y lógicamente no lo seguirá siendo con la actual estructura del IRPF.

4. La simplificación de las deducciones en el IRPF y en el impuesto lineal sobre la renta

El trabajo de Zabalza admite como activo del impuesto lineal la ganancia que puede lograrse en favor de la simplificación del IRPF por la simplificación del sistema actual de deducciones. La complejidad que introducen en el IRPF las deducciones vigentes es notable, no sólo por su número, sino por la ausencia de un criterio lógico al que pueda responder su prolijo origen (Aparicio y Monasterio, 1986). Depurar esas deducciones parece una reforma necesaria (ver artículo de Marín en este mismo número de PÁPELES), y esa simplificación es la que propone la tarifa lineal. Sin embargo, concedido esto, Zabalza afirma en la nota 2 de su trabajo que «también podría hacerse una drástica limpieza de las deducciones con la *actual* tarifa» (el subrayado es mío). Realizar esa poda de deducciones con la actual tarifa puede cortar la respiración del más tranquilo y, sobre todo, del más cumplidor de los contribuyentes, porque si eso se realizara, la elevada progresividad nominal de la tarifa actuaría con toda su agresividad sobre las rentas honestamente declaradas. El papel de las deducciones en el IRPF actual ha sido justamente el de atenuar su progresividad nominal, y esto es lo que le ha hecho más tolerable para los contribuyentes, aunque el precio de esa tolerancia haya sido su considerable y perjudicial complejidad. Podar drásticamente las deducciones del IRPF y mantener simultáneamente su inexplicable e irracional tarifa podría llevarnos a un mundo fiscal bastante peor que aquel en el que hoy estamos instalados. Creo que esta es una reforma poco aconsejable para ex-

tender la aplicación del impuesto que hoy padece tan amplios márgenes de evasión y, sobre todo, para lograr la aceptabilidad de los contribuyentes que hoy pagan el IRPF. Simplificar las deducciones del IRPF sólo es posible variando simultáneamente la tarifa, como propone el impuesto lineal.

5. La complejidad comparada del IRPF en tres supuestos: rémora fiscal, acumulación de rentas y rentas irregulares

Algunas complejidades del IRPF a las que Zabalza se refiere como *comunes* a él y al impuesto lineal sobre la renta se interpretan en realidad de forma muy *distinta* por ambos gravámenes. Esto sucede en tres supuestos: en el de la rémora fiscal, en la acumulación de rentas y en la hipótesis de las rentas irregulares, a la que Zabalza no se refiere. En esos supuestos, las diferencias de grado en la interpretación de ambos tributos —IRPF y lineal— son tan importantes que pueden llegar a convertirse en diferencias cualitativas.

Tal sucede en lo que respecta a la rémora fiscal. Para apreciar esas diferencias de interpretación se han confeccionado los cuadros números 2 y 3. En el cuadro n.º 2 se analiza comparativamente la variación del tipo medio efectivo por estratos de renta de contribuyentes que en los años 1 y 2 tienen la misma renta *real*, pero que se desplazan hacia estratos superiores de renta monetaria como consecuencia de la inflación. A la vista de los valores de este cuadro, puede comprobarse que tanto la tarifa lineal como la vigente ocasionan una rémora fiscal. No obstante, los efectos son *diferentes*, resul-

CUADRO N.º 2

**EFFECTO DE LA INFLACION SOBRE EL TIPO MEDIO EFECTIVO
(Sin indiciar deducciones)**

NIVEL DE RENTA (En miles)	TIPOS MEDIOS TARIFA			TIPOS MEDIOS TARIFA			Diferencia incremento
	Lineal			Vigente			
	Año 1	Año 2	Incre- mento	Año 1	Año 2	Incre- mento	
1.000	12,3	13,4	+ 1,1	11,7	13,6	+ 1,9	+ 0,8
1.500	16,3	17,1	+ 0,8	16,7	17,4	+ 0,7	- 0,1
2.000	18,4	18,9	+ 0,5	18,7	19,4	+ 0,7	+ 0,2
3.000	20,4	20,8	+ 0,4	22,0	22,9	+ 0,9	+ 0,5
4.000	21,4	21,7	+ 0,3	25,0	26,2	+ 1,2	+ 0,9
5.000	22,1	22,3	+ 0,2	27,9	29,3	+ 1,4	+ 1,2
7.000	22,8	22,9	+ 0,1	33,5	35,4	+ 1,9	+ 1,8
10.000	23,3	23,4	+ 0,1	41,5	43,6	+ 2,7	+ 2,0

NOTAS:

El contribuyente considerado está soltero y sólo percibe rendimientos del trabajo.

La tarifa lineal se caracteriza por un tipo del 24,5 por 100 y un mínimo exento de 500.000 pesetas.

La inflación entre el año 1 y el año 2 se supone que es del 10 por 100.

tando más *acentuados* con la actual tarifa del IRPF.

Las diferencias entre el impuesto lineal y el IRPF pueden parecer de escasa entidad. No obstante, si el ejercicio de simulación se extendiera a más de un año, puede comprobarse su importancia. En efecto, con una inflación del 10 por 100 anual, al cabo de seis años la capacidad adquisitiva de, por ejemplo, 4 millones anuales en el período inicial es equivalente a la de 7 millones de pesetas en el período final. En este caso, bajo el supuesto de tarifa lineal, la variación del tipo medio efectivo sería de 1,4 puntos, al pasar del 21,4 por 100 al 22,8 por 100. A diferencia, el aumento automático de presión fiscal bajo el supuesto de la tarifa vigente sería de 9,2 puntos, dado que el tipo medio efectivo pasa del 26,2 por 100 al 35,4 por 100.

Frente a este ejemplo, se puede argumentar que constituye una situación límite, en el sentido de

que ante una inflación de tal naturaleza la Administración, sin lugar a dudas, habría indiciado la tarifa y las deducciones contabilizando así la inflación. No obstante, el análisis retrospectivo de la historia de la fiscalidad española desde su reforma de 1979 indica que, desgraciadamente, el ejemplo infravalora la magnitud del problema. En efecto, entre 1979 y 1985 el aumento de presión fiscal nominal de los estratos de renta que en 1979 estaban situados en 4 y 5 millones de pesetas ha sido de 12,7 puntos y de 15,3 puntos respectivamente (vid. Fuentes Quintana, 1986). Por el contrario, con una tarifa lineal de las características descritas anteriormente, este aumento de presión fiscal hubiese sido de sólo 1,6 puntos para las rentas de 4 millones de pesetas en 1979 y de 1,2 puntos para las rentas de 5 millones de pesetas en ese mismo año. Las diferencias son ostensibles.

El cuadro n.º 3 muestra otra posibilidad. Concretamente, lo que

ocurre cuando sólo se indican las deducciones en los casos de la tarifa lineal o de la tarifa vigente. A la vista del mismo puede comprobarse que tal alternativa elimina *por completo* el problema de la rémora fiscal en la tarifa lineal, mientras que siguen planteándose graves problemas si se opera con la tarifa vigente. De nuevo se contrastan las diferencias entre el impuesto lineal y la tarifa del vigente IRPF.

Con respecto a la acumulación de rentas, la naturaleza del impuesto vigente obliga a introducir complejos mecanismos tendentes a mitigar la magnitud del problema generado por la progresividad de la tarifa. En efecto, suponiendo un matrimonio en el que los cónyuges perciben dos millones de pesetas cada uno, el actual impuesto comporta que el tipo medio efectivo pase del 18,70 por 100, bajo el supuesto de separación, al 23,40 por 100 en declaración conjunta (4,7 puntos de aumento), *sin considerar la deducción poli-*

nómica. Para atenuar esta discriminación se introdujo en 1985 la llamada fórmula polinómica, cuyo efecto es rebajar el tipo medio efectivo de la declaración conjunta al 20,05 por 100 (1,35 puntos de aumento). Un resultado prácticamente idéntico puede lograrse de forma mucho más *simple* con un impuesto lineal de las características antes mencionadas. Nótese que la complejidad de la fórmula polinómica parte del mismo origen en el que encuentran su causa todas las complejidades del IRPF: la irracionalidad de su tarifa progresiva.

Otro supuesto no considerado por Zabalza es el del gravamen de las rentas irregulares. Distintas rentas se han quejado reiteradamente en los últimos años del tratamiento desigual al que las somete la tarifa del IRPF a consecuencia de las irregularidades que caracterizan a su percepción a lo largo de la vida del contribuyente (rentas irregulares de determinadas profesiones y artistas). Es obvio que el salto de tipos de grava-

men por IRPF que se produce en determinados años en rentas acrecidas por razones de su naturaleza se mitigaría en el impuesto lineal, mientras que obtener un tratamiento igual con la tarifa del IRPF supondría la introducción de diversas soluciones (acumulación, promedios) que, en vista de su propia complejidad, ni siquiera se han planteado.

A los argumentos de que el impuesto lineal mejora claramente la interpretación del IRPF en cuanto a los supuestos anteriores, la respuesta de Zabalza es que son la consecuencia de la menor progresividad de la tarifa lineal.

Ese reproche se realiza como una acusación de incapacidad del impuesto lineal para alcanzar la progresividad que consigue en la distribución de la carga tributaria la actual estructura del IRPF. El impuesto lineal —parece afirmarse— puede conseguir más simplicidad, pero lo hace a costa de la progresividad en el reparto de la imposición lograda con la actual

tarifa del IRPF. ¿Es esto cierto? ¿Puede afirmarse que el IRPF actual consigue unos niveles de progresividad y justicia más aceptables en el reparto de la imposición? Desde luego que no es esa la opinión de los contribuyentes españoles a los que PAPELES ha consultado. En la encuesta que publicamos en este número, la valoración más intensamente compartida por los contribuyentes era la del reparto injusto de los impuestos (vid. cuadro n.º 4). Nada menos que un 74 por 100 de los encuestados manifestaba esta opinión que no puede ignorar nuestra política tributaria.

¿A qué factores cabe atribuir una opinión tan negativa? La respuesta hay que buscarla, según las interpretaciones de quienes dirigieron la encuesta a los contribuyentes (ver artículo de F. Alvira y J. García López en este número de PAPELES), en tres direcciones:

- en la arraigada conciencia de los contribuyentes sobre la mala administración del gasto público

CUADRO N.º 3

**EFFECTO DE LA INFLACION SOBRE EL TIPO MEDIO EFECTIVO
(Indiciando deducciones)**

NIVEL DE RENTA (En miles)	TIPO MEDIO TARIFA			TIPO MEDIO TARIFA		
	Lineal			Vigente		
	Año 1	Año 2	Incremento	Año 1	Año 2	Incremento
1.000	12,3	12,3	0	11,7	13,3	+ 1,6
1.500	16,3	16,3	0	16,7	17,1	+ 0,4
2.000	18,4	18,4	0	18,7	19,2	+ 0,5
3.000	20,4	20,4	0	22,0	22,8	+ 0,8
4.000	21,4	21,4	0	25,0	26,1	+ 1,1
5.000	22,1	22,1	0	27,9	29,2	+ 1,3
7.000	22,8	22,8	0	33,5	35,4	+ 1,9
10.000	23,3	23,3	0	41,5	43,6	+ 2,1

NOTAS:

El contribuyente considerado está soltero y sólo percibe rendimientos del trabajo.

La tarifa lineal se caracteriza por un tipo del 24,5 por 100 y un mínimo exento de 500.000 pesetas.

La inflación entre el año 1 y el año 2 se supone que es del 10 por 100.

CUADRO N.º 4
**LA OPINION DE LOS CONTRIBUYENTES ESPAÑOLES
 SOBRE LA DISTRIBUCION DE LOS IMPUESTOS**

	LOS IMPUESTOS SE REPARTEN		
	Justamente	Injustamente	N/C
MEDIA	12	74	14
EDAD			
Menos de 30 años (165)	13	76	11
30-40 años (280)	11	80	9
41-50 años (265)	12	80	14
51-60 años (242)	12	74	14
Más de 60 años (246)	17	64	19
ESTUDIOS			
Sin estudios (237)	11	66	23
Primarios (511)	11	76	13
Medios (170)	15	76	9
Técnicos (162)	13	77	10
Universitarios (117)	9	80	12
INGRESOS			
Altos (+ 100) (129)	12	75	13
Medios (70-100) (226)	9	78	13
Medios-bajos (50-70) 258	15	72	12
Bajos (— 50) (341)	8	76	15
No contesta (242)	14	74	12
OCUPACION DEL CABEZA DE FAMILIA			
Asalariados (561)	9	80	11
Por cuenta propia (254)	14	71	15
Jubilados (197)	17	68	15
Parados (103)	10	74	16

Fuente: Encuesta de la Fundación FIES, julio 1986.

(una realidad que nunca debe olvidarse al hablar de la progresividad y justicia de la imposición);

- en el crecimiento acelerado de la presión fiscal en los últimos años, y
- en la extendida convicción de que una gran mayoría de los contribuyentes *evaden* los impuestos.

Conociendo estas premisas, enfocar el juicio de la progresividad del IRPF a partir de la progresividad *nominal* de su tarifa constituye un error que desorienta la propia estrategia para lograr un reparto más justo y progresivo de la imposición española.

Ante todo, porque nunca puede olvidarse que los triunfos más importantes de los servicios de la hacienda pública al objetivo de la equidad tienen que lograrse jugando la carta de los gastos públicos, un término de referencia final por el que los contribuyentes terminarán juzgando siempre la progresividad de la imposición. Por otra parte, el primero y más importante deber de justicia en el reparto del IRPF y su contribución decisiva a su progresividad *real* reside en *generalizar su aplicación*. Un objetivo al que no contribuye la estructura actual de la tarifa y deducciones del IRPF. Mientras la vida del IRPF continúe

condicionada por esas dos premisas, se consecará la negativa cascada de sus denunciados defectos:

- La complejidad que proclama la generalizada utilización del asesoramiento para que el contribuyente cumpla con sus obligaciones fiscales.
- Las dificultades de aplicación del impuesto y la multiplicación de los contenciosos fiscales.
- La imposibilidad de generalizar la aplicación de un sistema de retenciones, con la consiguiente incomodidad y/o evasión del contribuyente.
- La mayor complejidad relativa del IRPF respecto del impuesto lineal en el tratamiento de los problemas de la inflación, la acumulación de rentas y las rentas irregulares.
- La valoración negativa de los contribuyentes sobre la justicia de la imposición, a la que nada aporta una tarifa *nominal* a la hora de definir su progresividad *real*, dependiente de una aplicación más generalizada del impuesto.

Es este último un punto de gran importancia para orientar la estrategia de la progresividad. Una menor progresividad nominal no se corresponde necesariamente con una menor progresividad *real* en un impuesto —como el español— en el que las rentas declaradas representan del orden de un 50 por 100 de las rentas efectivamente percibidas. Bajo la alternativa de tarifa lineal, como antes ya se ha señalado, la posibilidad de adecuar la estructura de retenciones, aunada a la mayor autoridad moral de la Administración para hacer cumplir la normativa tributaria y a la reducción de los incentivos al fraude, subproducto de la rebaja de los tipos marginales, harían posible definir

una estrategia de la lucha contra la evasión que tuviera como resultado una mayor proximidad de las rentas declaradas y las rentas efectivamente percibidas. En tal caso, la progresividad *real* del impuesto no debería resultar perjudicada. Esa estrategia de la lucha contra la evasión es la que está necesitando el IRPF. El hecho de que las rentas declaradas totales en 1983 representaran sólo el 48,90 por 100 de las rentas efectivamente percibidas y que para otros rendimientos, que comprenden los procedentes del capital mobiliario e inmobiliario, los de actividades profesionales y empresariales y los rendimientos de carácter irregular, la tasa de cobertura fuese únicamente del 24,9 por 100 (véase informe de la Comisión para el Estudio del Fraude Fiscal en España, 1985) es suficientemente elocuente de la magnitud del problema. Un problema que manifiesta dónde hay que lograr los triunfos verdaderos de la progresividad impositiva en nuestro país.

II. EFICIENCIA

1. El significado de la eficiencia y sus mandatos fundamentales para un impuesto sobre la renta

Un convencimiento generalizado parece dominar en la actualidad la política tributaria como trasunto de la crisis padecida por las distintas economías nacionales: que los impuestos no distorsionen las decisiones de asignación de los recursos estableciendo, además del sacrificio de renta de los contribuyentes, una carga adicional sobre la utilización de los recursos disponibles. Mayores

impuestos sobre la renta reducirán la renta de que el contribuyente dispone para sus gastos (por el efecto-renta de los tributos), pero, al mismo tiempo, un tipo impositivo marginal más alto reducirá la renta neta que puede conseguirse trabajando, ahorrando o invirtiendo más, y esta reducción en los bienes que pueden lograrse por una mayor actividad, ahorro o inversión puede inclinar al contribuyente a optar por el ocio, el consumo o la abstención de invertir en vez de por el trabajo, el ahorro o la inversión (efecto-sustitución del impuesto). De esta manera puede originarse un «exceso de gravamen» o peso muerto de la imposición, de forma que la carga total del impuesto sobrepase al importe monetario de los ingresos recaudados por él. El origen de este exceso de gravamen se halla en la suma de los «efectos sustitución» que alteran las preferencias de los contribuyentes, a causa del pago del impuesto, hacia el trabajo, el ahorro y la asunción de riesgos que comporta la realización de las inversiones.

Se comprende que un mundo agobiado por la caída de las tasas de crecimiento de la renta nacional se halle especialmente sensibilizado a todo lo que pueda afectar al desarrollo de sus economías y haya reclamado una atención creciente para evitar que el sistema impositivo resulte beligerante a la hora de actuar sobre los incentivos al trabajo, ahorro y asunción de riesgos.

Un recorrido por los mandatos de la política tributaria para contribuir a esa finalidad de la imposición convence muy pronto de que son dos las exigencias que al respecto se dirigen a la imposición sobre la renta para disminuir sus posibles «excesos de gravamen»: 1.^o) reducir los tipos marginales elevados de sus tarifas, dado que

los efectos sustitución negativos dependen de esos tipos marginales altos, y 2.^o) ampliar la base impositiva mediante la reducción o la supresión de exenciones y desgravaciones, que ocasionan distorsiones beligerantes sobre la utilización de los recursos disponibles.

De esta manera, el principio de eficacia de la imposición podría formularse así: «*Un impuesto es eficiente cuando su estructura (tarifa y deducciones) distorsiona mínimamente las decisiones de asignación de recursos (trabajo, ahorro y asunción de riesgos, inversiones, evasión y evitación) ocasionando reducidas pérdidas de bienestar. Este principio recomienda gravar mediante tipos marginales bajos y evitar la erosión de las bases imponibles mediante la multiplicación de exenciones y desgravaciones.*»

Es necesario acentuar la importancia que para un impuesto personal sobre la renta tiene la moderación de los tipos marginales cuando, además, el margen de evasión que padece es considerable. Vito Tanzi (1982) ha destacado oportunamente que esa es la situación en la que se encuentran los países de desarrollo intermedio que aspiran a construir un tributo sobre la renta de masas, pero que aún no lo han logrado. En tales circunstancias, un impuesto sobre la renta con amplia base y progresividad moderada no sólo minimizará los efectos sobre los incentivos causados por las tarifas marginales elevadas, sino que reducirá la dimensión del grave problema de equidad horizontal que se crea cuando los tipos marginales de la tarifa son altos para el conjunto de los contribuyentes que no pueden evadir el impuesto respecto de los muchos que lo hacen y nada pagan. El estímulo a la evasión y a la economía su-

mergida que supone ese tratamiento diferencial aconseja una opción de prudente progresividad.

El tratamiento de los problemas peculiares de un impuesto personal sobre la renta en estos países de desarrollo intermedio obliga también a tener plena conciencia de que cuando el impuesto personal no se aplica con generalidad, será preciso limitar al máximo las deducciones y estímulos fiscales, que complican el impuesto y no añaden eficiencia a la asignación de recursos, dados los numerosos contribuyentes que lo evaden.

Los supuestos anteriores se ajustan, como es evidente, a la situación fiscal española y agudizan la importancia de disponer de una progresividad moderada y una base extensiva en el impuesto personal sobre la renta si es que no se desea dañar los incentivos y la eficiencia con la que se administran los recursos económicos disponibles.

2. Los mandatos de la eficiencia y sus consecuencias sobre el IRPF en España

La discusión que el trabajo de Zabalza realiza respecto de esos mandatos elementales de la eficiencia descansa en dos argumentos: afirma los efectos desincentivadores de los tipos marginales elevados y concede la necesidad de realizar algunas reformas. Sin embargo, esas reformas están limitadas por nuestra ignorancia de la *magnitud* de los efectos desincentivadores y deben ser también limitadas. No alude A. Zabalza en su trabajo al problema que originan las exenciones y desgravaciones para moderar su concesión e ir a un gravamen de la renta

extensiva a la vista de las consecuencias negativas de las deducciones múltiples sobre la eficiencia en la asignación de los recursos. Tratemos de discutir cada uno de esos puntos.

La exposición inicial que se realiza por A. Zabalza bajo el epígrafe de *eficiencia* es sorprendente. No se comparan, como cabía esperar, la tarifa lineal y la tarifa progresiva vigente en el IRPF. Con habilidad, Zabalza reconoce los efectos desincentivadores de una tarifa progresiva con tipos marginales altos (que uno piensa que es la del vigente IRPF) y proclama sus defectos en tres puntos importantes: en su tratamiento de las rentas acumuladas; en su aplicación a rentas nominales sin contabilizar la inflación (lo que parece obligar a elaborar una tarifa *nueva* sobre la que no se pronuncia), y en sus anomalías de tipos medios y marginales, que reconoce para los tramos *superiores* pero no en los *inferiores* de renta, en los que se registra su peculiar «joroba», o «codo», con consecuencias relevantes para la práctica del ajuste de las retenciones.

El reconocimiento de esos defectos de la tarifa del IRPF equivale a proclamar la considerable *complejidad* del impuesto y la pertinencia de reformar su tarifa para simplificarlo, lo que Zabalza no ha recogido en el epígrafe primero de su trabajo. Esa complejidad impide la práctica de un sistema ajustado de retenciones que, para Zabalza (nota 2 de su trabajo), es «igual de fácil con una tarifa lineal o con la actual», algo que ciertamente no puede admitirse.

Los defectos de la tarifa progresiva para hacer frente a la acumulación de rentas y la inflación se confiesan como *importantes*. ¿No prueba ese reconocimiento el *grado* de complejidad mayor

del IRPF respecto del impuesto lineal? Pero lo que más sorprende del trabajo de Zabalza es que, tras de reconocer esos defectos como *importantes*, no se pronuncie sobre la forma de eliminarlos con otra tarifa alternativa. El segundo extremo que sorprende es que, denunciando las anomalías de los tipos marginales y medios para los tramos elevados de renta, no lo haya hecho con los tramos *iniciales*, que es donde verdaderamente la tarifa vigente hace daño a la simplicidad y a la generalidad del impuesto.

Un problema distinto es el de la *magnitud* de los efectos desincentivadores de los tipos elevados. En opinión de Zabalza, esos efectos son poco significativos para los perceptores principales de las familias, aunque reconozca que son bastante significativos por lo que respecta a los perceptores secundarios. De aquí se extrae la conclusión de que la solución no estriba en reducir los tipos marginales, sino en mejorar el tratamiento de la acumulación de rentas. No obstante, en el contexto de un impuesto muy progresivo, los tipos impositivos marginales elevados es probable que sigan planteando problemas cualquiera que sea el tratamiento que se dé a la acumulación de rentas. Aun en el caso extremo de la tributación por separado, el segundo perceptor estará sometido a tipos marginales elevados si su renta también es elevada, con lo que el efecto desincentivo podría seguir actuando.

Afirmar que los efectos desincentivo sobre el perceptor principal de la renta son poco acusados constituye una afirmación difícilmente aceptable en general. Efectivamente, si el perceptor principal percibe un salario fijo y trabaja un número dado de horas a la semana, el efecto desincentivo apa-

rentemente no operará. Dificilmente puede reducirse la oferta de trabajo por debajo de la jornada normal. La alternativa se plantea generalmente en términos de trabajar las horas *standard* o de no trabajar, y la elección es, en tal caso, obligada. No obstante, la evidencia empírica disponible para distintos países (véase por ejemplo Hausman, 1985, y Burtless y Haveman, 1986) indica que los efectos de una reducción de los tipos marginales sobre la oferta de trabajo de los perceptores principales de renta distan de ser despreciables, así como que la mayor parte de los efectos incentivo favorables operarán a través de aumentos en la participación laboral de los trabajadores secundarios.

Si parece, por otra parte, que pueden producirse efectos desincentivo acusados sobre la asunción de riesgos, aun a pesar de la dificultad de probar empíricamente este fenómeno. Sólo si el fraude está muy generalizado estos efectos desincentivo no operarán sobre los agentes económicos capaces de asumir riesgos. Esta parece ser la situación del sistema fiscal español, dada la gran evasión fiscal que caracteriza a las rentas empresariales y profesionales (véase «Dictamen sobre el Fraude Fiscal en España», 1985, y los resultados del modelo *probit* de elección entre las alternativas a defraudar que se ofrecen en el artículo de Raymond, 1987). En efecto, utilizando datos individuales de contribuyentes, en Raymond (1987) se comprueba que la naturaleza de las rentas —concretamente, su carácter empresarial— es una de las variables que más condiciona la probabilidad de fraude. Esta probabilidad se aproxima a la unidad para rentas elevadas sometidas a tipos marginales también elevados. Es, en consecuencia, posible que los efectos

desincentivo no operen en tal caso, pero ello se consigue a costa de un alejamiento de la España fiscal y la real y de una pérdida decisiva de la equidad horizontal en el funcionamiento efectivo del IRPF.

Es evidente que, en definitiva, la alternativa de tarifa lineal permite una caída de los tipos marginales, que en los estratos de renta elevados puede llegar a exceder los 40 puntos. Aún en los escenarios más pesimistas, caídas de este orden de magnitud deben ejercer efectos favorables sobre la oferta de trabajo, el ahorro y la asunción de riesgos. Asimismo, esa alternativa disminuye los incentivos a la ocultación de bases, el gran problema de nuestro IRPF.

Nada se afirma en el trabajo de Zabalza de los efectos que sobre la eficiencia tiene la proliferación de las deducciones y la contribución o no de éstas a una mejor utilización de los recursos disponibles, problema ciertamente importante en el caso de España. Una tarifa con tipos marginales crecientes —como la española— tiene por fuerza que empujar a los contribuyentes a un uso intensivo de las deducciones. No existe probablemente en nuestro país un aliciente económico más poderoso que el aliciente fiscal de las deducciones por el impuesto sobre la renta. Esta «deducción-dependencia» del contribuyente de renta la conocen muy bien los sectores económicos y financieros del país, que han acosado a la hacienda pública para que ésta incluya valores mobiliarios o inversiones reales como motivo de las deducciones del impuesto. Y la conoce sobre todo el propio Estado que ha creado —con su endeudamiento— la «droga dura» de la opacidad fiscal, manifestando así su beligerancia en el trata-

miento de las decisiones de inversión.

El mundo de las deducciones influye así decisivamente sobre las decisiones económicas individuales del contribuyente de renta, al que los hilos de la fiscalidad mueven de acá para allá según los caprichos temporales de la hacienda pública. Caprichos temporales, se afirma, porque un año son los valores de renta fija los que se protegen, otro los valores de renta variable, en otra circunstancia, la inversión en vivienda, y así sucesivamente, sin que la línea de las deducciones responda a una política consecuente y continuada en el tiempo. Pero actuando beligerantemente en toda ocasión sobre las decisiones de trabajo, ahorro e inversión individuales. Esta beligerancia de la fiscalidad no solo daña la imparcialidad y justicia de la imposición, sino que además abre una presión incontenible sobre la hacienda pública de todos los intereses del país para lograr el favor fiscal correspondiente; produce además el efecto de distorsionar la asignación de recursos, orientando su utilización no según las preferencias sociales y el mercado sino por las preferencias públicas y las decisiones de la autoridad del Fisco. ¿No sería más lógico y consecuente, si se desea motivar conductas positivas de los agentes económicos hacia el trabajo, ahorro e inversión, rebajar la tarifa, reducir las deducciones y que el contribuyente disponga de mayor renta para utilizarla según le aconseje su conveniencia? Precisamente el reconocimiento de la necesidad de simplificar las deducciones constituye el punto de partida de la tarifa lineal, y la premisa de esa política simplificadora encuentra su base en la dudosa justificación de las finalidades de muchas deducciones y en las dificultades de su con-

trol (ver el artículo de Marín Arcas en este número de PAPELES). Esa propuesta del impuesto lineal, como ya se ha indicado anteriormente, es contraria a la lógica actual del IRPF, basada en la progresividad de su tarifa, que demanda la presencia atenuante de las múltiples deducciones existentes.

La tarifa del IRPF *actual*, que es la que debe compararse con la lineal, desafina claramente para lograr el objetivo de la eficiencia, lo que en parte se reconoce en el trabajo de Zabalza. Pero esa mala interpretación de la tarifa del IRPF, reconocida al tratar de la eficiencia, se registra también al examinar su comportamiento respecto de la simplicidad (lo que no se reconoce en el trabajo de Zabalza).

En definitiva, las ventajas del impuesto lineal de cara a la eficiencia son difíciles de negar respecto al vigente IRPF. Una comparación entre ambos impuestos obliga a reconocer los defectos de la vigente tarifa del IRPF y la necesidad de su reforma más allá de los límites en los que se concede en el trabajo de Zabalza (tratamiento de la inflación, acumulación de rentas, anomalías de las rentas elevadas). Los defectos de la tarifa vigente española son tales que o se altera totalmente su concepción o ésta, en su actual manifestación que revela la estructura del impuesto, ocasionará la cascada de efectos negativos que se han denunciado.

III. EQUIDAD

1. El principio de equidad y la estrategia de la progresividad real en el impuesto sobre la renta personal

Contar con un impuesto equitativo sobre la renta personal constituye una aspiración permanente de un sistema tributario. La equidad alcanzable por un impuesto personal en un sistema tributario y en un país determinado no puede prescindir, sin embargo, de las características que definen el reparto de la imposición personal existente. Y es a esas características a las que tiene que atender la estrategia de la progresividad.

Es evidente que el principal problema que, en torno a la equidad, revela el IRPF es el de disponer de un impuesto de masas aplicado con generalidad. Algo que hoy obviamente no tenemos. Mientras esa generalidad del impuesto no se consiga, presumir de tarifas formalmente muy progresivas no significará otra cosa que agudizar las diferencias entre quienes pagan y quienes evaden el impuesto, haciéndolo más regresivo y, por lo mismo, más rechazable. De ahí que el tipo de progresividad del impuesto personal deba elegirse con la modestia y la servidumbre de reconocer la contribución del tipo de progresividad a la generalización de la imposición personal.

A ese enfoque responde la siguiente definición del principio de equidad: «*Un impuesto es equitativo cuando la legislación se aplica con uniformidad, los privilegios fiscales son mínimos y las bases imponibles son gravadas con generalidad —evitando el fraude y*

la evasión— de acuerdo con una distribución de la carga impositiva que refleje las valoraciones dominantes acerca del reparto de la renta y la riqueza».

A partir de la formulación del principio de equidad, es posible definir la estrategia de la progresividad del impuesto personal sobre la renta. Seis criterios útiles que habría que contabilizar para este fin serían los siguientes:

1.º Una tarifa lineal está capacitada para conseguir la progresividad que se desee. Basta fijar el tipo de gravamen y el mínimo exento oportunamente para lograrlo.

2.º La progresividad de la imposición no depende sólo del tipo de gravamen y mínimo exento aplicados. Depende además de la definición de la base del impuesto.

3.º La discusión sobre la progresividad *nominal* de un impuesto, atendiendo al mundo de papel de la Ley, constituye una visión limitada y parcial del problema. Lo que importa es si la tarifa del impuesto —cualquiera que ésta sea— se aplica *realmente*. Si la evasión domina al impuesto, la principal contribución que puede realizarse en favor de la progresividad es la de extender el cumplimiento tributario.

4.º El mal de la evasión, cuando se convierte en endémico como sucede en España, obliga a montar una *campaña nacional* que lo reduzca. Esa *campaña nacional*, si quiere ser eficaz, tiene que atender a muchos factores e incorporarlos todos ellos para lograr consecuencias positivas. Esos factores son: a) La administración ejemplar del gasto público y su destino hacia la satisfacción de las necesidades públicas, que pueden ser las distributivas y progresivas a las que el impuesto sobre

la renta trata de servir. Carece de sentido no contemplar los impuestos integrados con los gastos públicos para juzgar la progresividad de un impuesto. b) La información y el conocimiento que la Administración posea de las rentas de los contribuyentes. Entre la *renta fiscal legal* y la *renta efectivamente gravada* a los contribuyentes hay diferencias importantes que encuentran su origen en la información desigual que la hacienda pública tiene de los rendimientos de los sujetos pasivos de la imposición. Muchas son las causas que explican esas diferencias de información: la índole de los rendimientos, la estructura del sistema tributario según que la información que ofrece cada tributo apoye la gestión de los restantes, la organización de la Administración fiscal y su capacidad para articular un sistema integrado de información, y el funcionamiento eficiente de un cálculo ajustado de las retenciones constituyen todas ellas variables claves para generalizar la aplicación del tributo a *todos* los rendimientos, evitando la caída en la tentación de la facilidad, consistente en gravar aquello que se conoce porque es inocultable: las rentas del trabajo dependiente encadenadas a una nómina. Cuando esto sucede, la progresividad del impuesto es unidireccional y, por lo mismo, radicalmente injusta. Como ha afirmado expresivamente Neumark (1970), los perceptores de rentas de trabajo tienen la impresión en muchos países de jugar un partido en un campo que no está nivelado, sino escandalosamente inclinado en su contra. Esta realidad la conocen bien los contribuyentes españoles por rentas salariales, que aportan el 81 por 100 de las bases del impuesto sobre la renta, mientras que la aportación de las rentas del trabajo a la renta nacional, después de haber efectuado los oportunos

ajustes para que las magnitudes sean comparables, es mucho menor. Una tarifa nominalmente progresiva, que se aplica con tanta desigualdad a las rentas del trabajo, jamás merecerá el calificativo de *realmente* progresiva.

A ello cabe añadir que el rendimiento neto medio del trabajo excede al de cualquier otra fuente de renta. En consecuencia, la aportación a la recaudación procedente del trabajo podría exceder al 81 por 100.

5.º La suma de inspección + aplicación efectiva de un derecho sancionador constituye un componente vital de la lucha contra el fraude. Goode (1984) y Stiglitz (1986) destacan como factor condicionante de la mayor evasión del impuesto sobre la renta en Estados Unidos su masificación, que ha hecho menos frecuente la inspección, ante la limitación de sus efectivos personales (las comprobaciones de inspección han caído del 2,6 por 100 de los contribuyentes en 1973 al 1,3 por 100 en 1984). A esa menor probabilidad de ser descubierto se ha añadido el hecho de la disminución de las penalizaciones por fraude, que mientras sean inferiores al beneficio obtenido por el defraudador resultarán poco útiles para cumplir su cometido.

6.º A los cinco factores anteriores tiene que sumarse necesariamente la moderación de los tipos de gravamen, premisa condicionante decisiva para exigir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales al contribuyente. No conozco un solo hacendista que no destaque a la ambición desproporcionada de los tipos de gravamen del impuesto personal como causa importante de la evasión. Luigi Einaudi (1946) expresó esta interdependencia con su habitual maestría descriptiva: «Un tipo mar-

ginal de gravamen elevado obliga al contribuyente a renunciar a muchas cosas necesarias e induce a ciertas transacciones con la conciencia. Además, en estas circunstancias, los delincuentes fiscales encuentran indulgencia en gran parte de la población. Cuando ese estado de ánimo se difunde acaba por ganar a los jueces y a los mismos funcionarios de la Hacienda, que tienden a ser menos rígidos en sus valoraciones. El propio Estado no encuentra ya razón para aplicar la pena propuesta en las leyes. Las sanciones no se aplican y, descubierta la infracción, se admite el acuerdo amistoso. De modo que, además de la justa penalización contra los defraudadores, el mejor medio para impedir el fraude es la moderación de los tipos de gravamen para evitar que el contribuyente encuentre indulgencia pública».

Una tarifa lineal moderada constituye un ingrediente vital para articular una campaña nacional contra el fraude en conjunción con los factores expuestos anteriormente, porque a la elección prudente de la progresividad que supone añade la propiedad de simplificar el impuesto y la virtud de permitir retenciones ajustadas, que es, en opinión unánime de los hacendistas, uno de los mayores recursos para reducir la evasión y el fraude. Como ha afirmado Joseph Stiglitz (1986): «La eliminación de los tipos impositivos nominalmente elevados para rentas altas reducirá los incentivos para que esas rentas aprovechen las inevitables lagunas que serpentean la legislación tributaria. Cuando los tipos de gravamen crecen se origina un incentivo para que el contribuyente gaste recursos, tiempo y energía en evitar la imposición sobre la renta, en vez de emplear recursos, tiempo y energía en producir esa renta...

La reducción del tipo impositivo marginal haría financieramente inviables muchos de los utilizados y populares sistemas de evasión fiscal existentes. Por otra parte, la uniformidad de tipo de gravamen eliminaría igualmente muchas de las alternativas actuales para evadir los tributos».

2. La equidad y los factores de la progresividad real en el impuesto personal sobre la renta en España

Al tratar de aplicar las consideraciones anteriores a la realidad fiscal española, un hecho sobre todos emerge en la situación del IRPF: el enorme margen de evasión que le caracteriza. Los datos disponibles, ofrecidos por la Comisión para el Estudio del Fraude Fiscal en el IRPF, cuyas conclusiones principales se recogen en distintos trabajos que publica este número de PAPELES, son bien elocuentes: que sólo un 64 por 100 de los obligados a declarar lo hagan y que más del 37 por 100 de las rentas del trabajo no paguen el tributo y más del 75 por 100 de otros rendimientos tampoco lo hagan es revelador de una situación que por sí misma exigiría al menos dos decisiones: 1.º la continuación de los estudios de la Comisión para años siguientes a 1983, con el fin de disponer de una serie que sea capaz de revelar la marcha del fraude en ejercicios siguientes, y 2.º la definición de un programa de lucha contra el fraude en el IRPF que, combinando todos los factores que lo determinan, permitiera ir a una campaña nacional para generalizar el cumplimiento obligatorio. Nada de esto se ha hecho, y de esta manera el IRPF que hoy tenemos es

ese impuesto regresivo porque se evade y porque recae fundamentalmente sobre las rentas de trabajo, que originan, como antes se dijo, el 81 por 100 de sus bases imponibles.

La necesidad de articulación de esa campaña anti-fraude es evidente, pero no es posible realizarla con la actual estructura del IRPF, porque su juego de tarifa y deducciones no permite un funcionamiento eficiente del impuesto. Lo que hoy sucede con la evasión del IRPF no es fruto del azar. Es una consecuencia inevitable de la estructura de sus tarifas, cuyos tipos marginales crecientes fomentan la evasión haciéndola lucrativa y distrayendo el tiempo y la atención de los contribuyentes en ocultar su renta en vez de dedicarse a ganarla.

Si la hacienda pública española se decidiera a dar ese paso tan importante para generalizar el IRPF, el impuesto lineal tendría su oportunidad para desarrollar su sólida dialéctica en beneficio del cumplimiento tributario. En primer lugar, armaría a la hacienda pública con una progresividad prudente para ganar la convicción social en favor de la exigencia del

impuesto personal. Este punto de partida reviste una gran importancia en la estrategia a favor de una progresividad *real* del impuesto, porque si es evidente que la progresividad prudente de la tarifa lineal no puede por *sí sola* disminuir la evasión, lo es también que constituye una premisa indispensable para luchar contra el fraude. En segundo lugar, el impuesto lineal simplificaría radicalmente el tributo sobre la renta, haciendo transparentes y fáciles las obligaciones tributarias, y permitiría la aplicación de un sistema ajustado de retenciones que se ha mostrado siempre como arma eficaz para generalizar el pago del impuesto.

Los argumentos desarrollados en el trabajo de Zabalza respecto de la contribución del impuesto lineal sobre la renta a la equidad son fundamentalmente dos: a) no hay relación entre fraude y cuantía y clase de las rentas (esa falta de sensibilidad del fraude a los tipos marginales descartaría la contribución del impuesto lineal a la tarea de generalizar el pago del impuesto personal), y b) el impuesto lineal alteraría la progresividad nominal del impuesto existente y se perdería así progresi-

CUADRO N.º 5

RESULTADOS DE LA DISTRIBUCION DEL FRAUDE ATENDIENDO A LA FUENTE PRINCIPAL DE RENTA, SEGUN LA MUESTRA ALEATORIA DE CONTRIBUYENTES CORRESPONDIENTE A 1979

FUENTE PRINCIPAL DE LA RENTA	Porcentaje de declaraciones fraudulentas (*)
Rentas salariales	24,0
Rentas profesionales	53,5
Rentas empresariales	54,2
Resto	32,5
	27,5

(*) El fraude se define como una diferencia en cuota en exceso a 15.000 pesetas. La base de cálculo son 1.272 declaraciones seleccionadas aleatoriamente.

vidad (*nominal* por supuesto). Tratemos separada y sucesivamente estos dos argumentos.

La afirmación básica de Zabalza para negar la influencia de los tipos marginales crecientes sobre el fraude se basa en el hecho de que el fraude se distribuye —según su opinión— de forma aproximadamente homogénea a lo largo de toda la escala de rentas. Esta afirmación no parece cierta. Los hechos disponibles apuntan en dirección contraria y en dos sentidos diferentes:

1.º Las rentas de profesionales y las derivadas de actividades empresariales defraudan más a la hacienda pública que las rentas salariales, como prueban los datos del Dictamen sobre el Fraude Fiscal elaborado por la Comisión para su estudio y el trabajo del profesor Raymond que publica este número de PAPELES.

El cuadro n.º 5, elaborado utilizando la muestra aleatoria de contribuyentes que constituye la base de los trabajos de Raymond y Valdés (1985) y de Raymond (1987), pone de relieve que el porcentaje de declaraciones fraudulentas depende del *tipo de rentas*. En efecto, la clasificación de un determinado contribuyente en uno de los cuatro grupos considerados —rentas salariales, rentas profesionales, rentas empresariales y resto— se efectúa de acuerdo con la fuente principal de renta. Predominan los asalariados, y el porcentaje de declaraciones que incurren en algún tipo de fraude, atendiendo a la definición de fraude propuesta, es del 24 por 100. No obstante, este porcentaje excede al 50 por 100 cuando la principal fuente de renta procede de actividades profesionales o empresariales, aun a pesar de la mayor dificultad que en tales casos puede presentar la detección del

CUADRO N.º 6

**RESULTADOS DE LA DISTRIBUCION DEL FRAUDE
POR ESTRATOS DE RENTA, SEGUN LA MUESTRA ALEATORIA
DE CONTRIBUYENTES CORRESPONDIENTE A 1979**

NIVELES DE RENTA (En miles) (*)	Porcentaje de declaraciones fraudulentas en cada estrato
0-1.000	15,9
1.000-1.500	31,3
1.500-2.000	56,5
2.000-2.500	51,0
Más de 2.500	55,6
Media	27,5

(*) Se trata de niveles de renta de 1979. Para obtener niveles de renta equivalentes a pesetas de 1985 habrá que, aproximadamente, multiplicar por dos.

fraude debido a problemas de comprobación. Ocupa una posición intermedia la categoría residual «resto». A la vista de esta evidencia, parece que el fraude se distribuye de forma claramente *heterogénea*.

2.º Por otra parte, y para los contribuyentes que presentan declaración, el artículo de Raymond citado prueba que las rentas elevadas, que a su vez están sometidas a tipos elevados, defraudan más que las rentas reducidas, que se ven sometidas a tipos reducidos. Este mayor fraude de las rentas elevadas se manifiesta tanto en la mayor probabilidad de que sus perceptores incurran en algún tipo de fraude como en la mayor proporción de renta evadida con respecto a la base. Desde esta óptica, el funcionamiento efectivo del actual IRPF viola la equidad horizontal y tiene efectos redistributivos inciertos.

Para abundar en esta idea, se ha confeccionado el cuadro n.º 6 a partir de la muestra aleatoria de contribuyentes ya citada. A pesar de las limitaciones de tipo estadístico —reducido tamaño muestral y cierto sesgo al alza en el

porcentaje de declaraciones fraudulentas debido a la definición de fraude adoptada—, los datos apuntan a la conclusión de que al aumentar el nivel de renta también lo hace el fraude.

Este aumento del fraude al aumentar el nivel de renta, ¿es atribuible a la progresividad de la tarifa y a los efectos incentivo al fraude derivados del crecimiento de los tipos marginales, o cabe que opere también algún efecto renta? Una opinión prudente sostendría que ambos efectos pueden actuar con signo positivo sobre el fraude, si bien aislar a nivel empírico el efecto por separado de cada uno de estos componentes se enfrenta con la dificultad de que entre tipos impositivos y nivel de renta existe una combinación lineal casi perfecta. Pero, en cualquier caso, hay razones *a priori* para pensar que al aumentar los tipos marginales de imposición aumentan los incentivos a defraudar, dado que es mayor el beneficio esperado de la ocultación de bases. En tal contexto, una rebaja del valor medio del tipo marginal de imposición (para 1985, y atendiendo a los datos publicados por

el Ministerio de Economía y Hacienda, el valor medio ponderado del tipo marginal de imposición se situó entre el 27,5 por 100 y el 28 por 100), aunada al fortalecimiento de los servicios de inspección y al mantenimiento del adecuado cuadro sancionador, debería dar lugar a una reducción del fraude.

El segundo argumento utilizado en el trabajo de Zabalza, al discutir la contribución del impuesto lineal a la equidad, destaca la menor progresividad *nominal* frente a la tarifa del IRPF ¿Qué términos se comparan en esta relación? La respuesta es: los tipos nominales del IRPF (que no son los *realmente* aplicados) con la tarifa lineal. Para que esa comparación fuera asumible y correcta, la actual tarifa del IRPF debería cargar en la comparación con sus pasivos —recaer sobre las rentas del trabajo en el 81 por 100 y evadirse por más de un 50 por 100 de las rentas— y esa realidad es la que la descalifica de cara a su contribución a la progresividad *real* en el reparto del impuesto. La alternativa del impuesto lineal puede ofrecer soluciones para que *todos* los contribuyentes estén en igual o mejor situación. La tarifa lineal que Zabalza comenta en su trabajo —el gravamen del 21,3 por 100— trata de conseguir ese propósito sirviendo al objetivo fundamental de lograr un mayor realismo en la aplicación de nuestro impuesto personal. Mientras esto no se haga, la tarifa presente sembrará los vientos que los datos del fraude recogerán como tempestades. Ciertamente que esa tarifa lineal —por sus menores tipos— podría *inicialmente* disminuir la recaudación, que debería encontrar en la persecución del fraude y en su reducción por la hacienda pública el remedio oportuno y factible. Oportuno ante todo políticamente,

porque el contribuyente que hoy paga el tributo vería con satisfacción el compromiso de la hacienda pública en la lucha contra el fraude, con el que hoy sólo se hace retórica sin asumir frente a él el compromiso de un programa público y una lucha eficiente que reduzca sus enormes proporciones fijándose objetivos públicos y conocidos. La tarifa lineal del 21,3 por 100 obligaría a definir ese programa anti-fraude operativamente y a través de la consecución de un modesto objetivo —elevar la tasa de cumplimiento tributario algo más de 6 puntos, pasando del 48,9 por 100 actual al 55,3 por 100— quedaría garantizada la equivalencia recaudatoria.

Zabalza opina que asumir este riesgo y aceptar este compromiso por una Administración tributaria hambrienta de ingresos para atender al déficit público requiere una «ponderación detenida». Lo que equivale a alejarla en el tiempo. Bien, detengámonos en la ponderación, pero en el entretanto sabemos que la actual tarifa del IRPF continuará devolviéndonos el fraude que hoy envuelve al impuesto y la insatisfacción de saber que el 81 por 100 de sus bases derivan de las rentas del trabajo. Un porcentaje en desequilibrio escandaloso —aun después de establecer las oportunas correcciones que garantizan la comparabilidad de magnitudes— con su contribución a la renta nacional. Signos externos ambos de su regresividad *real*.

CONCLUSIONES

Tres son las conclusiones que desearía destacar tras estas largas notas a propósito de las reflexiones sobre el impuesto lineal:

1.^a Me gustaría haber convenido a los lectores de PAPELES de que la discusión impuesto lineal *versus* impuesto progresivo, tal como se configura en nuestro IRPF, cualquiera que sea la decisión personal que se adopte sobre a qué tipo de impuesto adjudicar la «plaza» en el sistema impositivo, constituye una polémica interesante y fructífera al mismo tiempo en cuanto clarifica, como ningún otro enfoque alternativo, los problemas principales que hoy se plantean al impuesto personal sobre la renta.

2.^a La alternativa del impuesto lineal se ofrece como una propuesta ambiciosa y fructífera para la generalización del tributo. La alternativa del impuesto lineal permitiría:

- Una simplificación del tributo aparente y real.
- Un control más efectivo de las rentas vía retenciones.
- Como consecuencia de lo anterior, los costes para el contribuyente y la Administración del tributo se reducirían.
- Una rebaja de los tipos marginales nominales de la tarifa y una reducción de los incentivos a la ocultación de bases.
- Una defensa del contribuyente frente a la pasividad de la autoridad tributaria, especialmente en las cuestiones relativas al ajuste de la tarifa por inflación.
- Un mayor grado de equidad horizontal y, por tanto, una mayor aceptación social del impuesto.
- Una contribución decisiva a la progresividad real del tributo, al mejorar la base sujeta a tributación como consecuencia de unos incentivos de defraudación menores y un estímulo a la gestión eficiente del impuesto.

3.^a Si los anteriores argumentos en favor de la tarifa lineal no inclinasen a su favor a la política tributaria, es evidente que obligan a una reforma importante de la actual estructura del IRPF en España. Esa reforma del IRPF se concede al final del artículo de Zabalza y se manifiesta en aceptar un cómputo «posiblemente discrecional» y no automático de la inflación; en «reducir de forma sustancial el número de deducciones»; en «mejorar el tratamiento de la acumulación de rentas» y en corregir la anomalía de los tipos marginales y medios en los tramos elevados de renta. Todos estos objetivos —afirma Zabalza— «podrían conseguirse *perfectamente* (subrayado mío) con una tarifa lineal», pero hemos pecado, pues contamos ya con una tarifa progresiva cuyos tipos aplicables en los primeros tramos de renta son muy bajos, tipos que habría que elevar con el impuesto lineal, con daño para la progresividad (*nominal* por supuesto, que no *real*). No deja de ser sorprendente que el impuesto sobre la renta esté condenado para aceptar una solución que, como la de la tarifa lineal, podría resolver *perfectamente* sus múltiples problemas por contar con el pasivo de una tarifa que, además de impedir la reforma, no recauda y no se aplica. Zabalza promete al final de su trabajo terminar con el suspense de los lectores creado por esta situación y ofrecer soluciones «menos espectaculares que la del impuesto lineal, pero igual de efectivas». Esperémoslas, pero no las demore, porque no es agradable la espera con la ingrata compañía del complejo, ineficiente e injusto IRPF con el que hoy vivimos.

NOTA

(*) Esta simplificación y aclaración de las normas reguladoras del tributo constituye un continuo requerimiento por parte de todos. La complejidad del impuesto español sobre la renta o, más exactamente, de sus normas reguladoras, determina inseguridad, tanto para la Administración como para los contribuyentes, aumento de discrepancias en la aplicación del tributo e incrementos en los costes de gestión, directos e indirectos.

Es obvio, pues, que «simplificar» no es una operación de sentido único. La sustitución de la actual tarifa progresiva por un sistema lineal de imposición es un componente muy importante, pero no único, en un proceso que habría de ser más amplio, pues tendría que abarcar la reconsideración de todos los elementos del tributo.

Conviene, asimismo, precisar que la ampliación de la base imponible, mediante el acercamiento del concepto de «renta fiscal» al de «renta económica» —propuesta que se reitera por los economistas en cada ocasión oportuna— debe ser correctamente entendida, porque exige una definición normativa adecuada, ya «que se trata —como afirma Goode— de una guía conceptual y no de una fórmula liquidatoria». El lenguaje legal es refractario a las definiciones inconcretas y exige, por seguridad de todos, una precisión máxima en la determinación de lo que ha de gravarse y de lo que haya de quedar al margen de la aplicación del tributo. La ampliación del concepto de base imponible, pues, habrá de hacerse con exquisito cuidado, aunque siempre con el objetivo declarado de la aproximación de los conceptos que han quedado aludidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APARICIO, A., y C. MONASTERIO (1986), «Un análisis de la política de deducciones en el IRPF (1979-85)», *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, n.º 183, mayo-junio, páginas 475-561.

BURTLESS, G., y R. HAVEMANN (1986), «Taxes, transfers and the evolving views of U.S. Economists», 41 IIPF Congress, Madrid, agosto, mimeo.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DEL FRAUDE FISCAL EN ESPAÑA (1985), «Dictamen sobre el Fraude Fiscal en España», Instituto de Estudios Fiscales, Madrid (trabajo no publicado).

COMISIÓN MEADE (1978), *Structure & Reform of Direct Taxation*, Institute for Fiscal Studies, Allen & Unwin, Londres (versión castellana por E. Albi, Instituto Estudios Fiscales, Madrid, 1980).

COSCIANI, C. (1964), *Stato dei Lavori della Commissione per lo Studio della Riforma Tributaria*, Istituto di Economia e Finanza, Giufrà, Milán.

EINAUDI, L. (1946), *Principios de Hacienda Pública*, versión castellana de J. Algarra y M. Paredes, Ed. Aguilar, Madrid, 1947.

FUENTES QUINTANA, E. (1986), «Opciones Fiscales de los años 80», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 27, págs. 194-277.

FUENTES QUINTANA, y otros (1986), «Ideas para una discusión de la política tributaria española», *Documento de Discusión*, Servicio de Estudios del Banco de España, diciembre.

GOODE, R. (1984), «Lessons from seven decades of Income Taxation» en *Optims for Tax Reform*, Pechman, Ed., Brookings Institution, Washington.

HAUSMAN, J. (1985), «Taxes and Labor Supply», en FELDSTEIN, M. y AUERBACH, A. (eds.), *Handbook of Public Economics*, North Holland Amsterdam, págs. 213-263.

NEUMARK, F. (1970), *Grundsätze Gerechter und Ökonomisch rationaler Steuerpolitik*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen (versión castellana por J. Zamit, *Principios de la Imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1974).

PREST, A. R., y N. A. BARR (1985), *Public Finance in Theory & Practice*, 7.º ed. Weidenfeld & Nicolson, Londres.

RAYMOND, J. L. (1987), «Tipos impositivos y evaluación fiscal en España: un análisis empírico» (trabajo incluido en este mismo número de *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*).

RAYMOND, J. L., y VALDÉS (1985), «Aplicación de modelos de elección discreta para la detección del fraude en la imposición sobre la renta», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 23, páginas 372-382.

STIGLITZ, J. E. (1986), *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton, New York.

TANZI, V. (1982), «Tax Policy in Middle-Income Countries: Some Lessons of Experience», *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol. 36, n.º 8-9, págs. 411 y ss.

VALDÉS *et al.* (1986), «Análisis empírico del IRPF en el período 1979/84», *Hacienda Pública Española*, («La reforma parcial del IRPF») número 99, Madrid.