

LA REFORMA FISCAL ANTE EL ESFUERZO PRODUCTIVO Y LA ASUNCION DE RIESGOS⁽¹⁾

JOSE V. SEVILLA SEGURA

Dr. en Ciencias Económicas

Prof. de Hacienda Pública y Sistema Fiscal

Nuestro país inició en 1977 una multiplicidad de cambios institucionales en diversas áreas, cambios que todavía estamos viviendo y viviremos durante los años inmediatos y que suponen, por decirlo sucintamente, un inmenso proceso de redistribución del poder político. Es el tránsito, como se ha dicho, desde un Estado autoritario y centralista hacia otro democrático y autonómico.

Naturalmente un cambio de tal magnitud comporta alteraciones importantes en el aparato institucional y precisamente entre estas modificaciones hay que situar la Reforma Tributaria que se inició igualmente en 1977 y cuyo final no cabe esperar antes de 1983 ó 1984. Como se verá, un proceso, en este caso, de duración total no inferior a seis o siete años en el que no cabe hablar, por tanto, de precipitación.

Aunque de forma algo tardía respecto de la fecha de su iniciación, lo bien cierto es que los cambios introducidos por la Reforma Tributaria han merecido múltiples pronunciamientos que, en honor a la verdad, habría que calificar las más de las veces de apasionados distantes de análisis críticos serios. No obstante, entre los diversos juicios vertidos existe uno de especial relevancia —tanto por su importancia intrínseca como por su reiteración—, que se refiere a los efectos negativos de la Reforma Tributaria sobre el ahorro y, en consecuencia —según el mismo juicio—, sobre la inversión, especialmente sobre la inversión empresarial.

La Reforma Tributaria, suele afirmarse, está bien y no vale discutirla como tal. Lo verdaderamente importante, de acuerdo con esta postura, es que resulta inoportuna por producirse en un momento de crisis de la economía española, un momento en el que se precisa fomentar el ahorro y la inversión para crear puestos de trabajo y en el cual la Reforma Tributaria, viene a castigar la costumbre de ahorrar y las decisiones de

(1) Conferencia pronunciada en la apertura del Curso 1980-81, de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales de Plasencia.

invertir por parte de los particulares y de los empresarios. Esta es, pues la objeción, objeción de extremada importancia y, sin duda, de vivo interés para la vida económica cotidiana pues está catalizando grupos de opinión en favor de "reformular la Reforma" eliminando de la misma aquellas piezas que, se supone, introducen efectos perniciosos sobre el ahorro y la inversión.

Como yo nunca he creído que los temas académicos —como requiere el presente acto— deban elegirse entre aquellos que a nadie interesa, ni que la cultura, especialmente la cultura científica, deba consistir en seleccionar tópicos abstrusos e irrelevantes y mucho menos que la teoría y la práctica sean cosas que deban marchar por diferentes caminos, cuando recibí la amable invitación de pronunciar la lección de apertura de curso en esta Facultad de Ciencias Empresariales, no dudé en escoger un tema que situado dentro del ámbito de las disciplinas de las Ciencias Empresariales fuese, a la vez, una cuestión de relevancia en el cuerpo problemático de nuestro panorama económico presente. Y, por supuesto, tal como pretendo hacer aquí, un tema susceptible de análisis riguroso utilizando el instrumental y los cuadros conceptuales que nos brinda la ciencia económica.

La pregunta, por tanto, que pretendo responder a lo largo de esta lección se refiere a los efectos del cambio tributario, de la Reforma Fiscal en curso, sobre el ahorro, de una parte, y sobre las decisiones de inversión de las empresas, por otra.

Debo advertir asimismo que la valoración que llevaré a cabo sobre el cambio tributario tendrá un doble marco de referencia. Primero y fundamentalmente respecto del sistema tributario anterior, tratando de discutir el efecto diferencial de dicho cambio pero, al mismo tiempo, discutiré también los posibles efectos diferenciales de la opción tributaria por la que se optó frente a las alternativas disponibles, especialmente la de la imposición sobre el gasto.

I. VALORACION DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO TRIBUTARIO SOBRE EL AHORRO

Los posibles efectos de la imposición sobre el ahorro han solido abordarse tradicionalmente mediante una doble y sucesiva valoración:

Primero, los efectos de los tributos sobre la disposición de los sujetos frente al esfuerzo, esto es, su disposición a trabajar o a aportar sus recursos a procesos socialmente productivos, y

Segundo, los efectos de los tributos sobre la decisión de los sujetos en cuanto al destino dado a la renta entre el consumo y el ahorro.

De esta forma si un sistema fiscal no entorpece e incluso estimula la disposición de los sujetos a aplicar su esfuerzo al proceso productivo y adicionalmente —castigando relativamente el consumo— les incita a ahorrar el producto conseguido, dicho sistema fiscal deberá juzgarse muy favorablemente desde la perspectiva analizada. Por el contrario, si el sistema fiscal está diseñado de tal forma que desincentiva la prestación de esfuerzo

productivo e incita al consumo, es evidente, que no podría calificarse positivamente como mecanismo de apoyo al ahorro.

Abordemos pues, sucesivamente ambos extremos considerados, refiriéndolos a los rasgos sobresalientes del cambio tributario introducido por la Reforma Fiscal.

EL CAMBIO TRIBUTARIO Y LA DISPOSICION ANTE EL ESFUERZO

Como es sabido, los efectos de los impuestos sobre la disposición de los sujetos frente al esfuerzo suelen valorarse desde una doble perspectiva. En primer lugar interesa analizar el impacto de la estructura fiscal sobre la decisión fundamental del sujeto entre esfuerzo y ocio y, en segundo lugar, sobre las dosis crecientes de esfuerzos que, en el modelo convencional, se identifican con niveles crecientes de renta.

Si establecemos, en primer lugar, la comparación entre el sistema fiscal anterior y el nuevo sistema implantado por la Reforma pudiera parecer, desde una óptica agregada, que las diferencias entre ambos son mínimas y, en consecuencia, despreciable el efecto diferencial. En realidad tanto el sistema anterior como el actual, son esencialmente sistemas que gravan la renta, similares entre sí y ambos menos preferibles, desde la perspectiva del esfuerzo individual, que un sistema alternativo que gravase el gasto personal.

En efecto, en una primera aproximación al tema, hay que admitir que los actuales sistemas tributarios que incorporan impuestos sobre la renta resultan sancionadores del esfuerzo frente a un hipotético sistema que descansase en un impuesto sobre el gasto personal. Un impuesto sobre la renta —tal como ésta se define, en cualquiera de sus variantes— no incluye nunca en su base el bien económico del ocio de forma que los bienes que el sujeto consigue a través de su esfuerzo y, por tanto, de su renta son sometidos a gravamen mientras que si utiliza el bien ocio en mayores cantidades ello le comportará —al ser menor el esfuerzo y la renta— menores impuestos. Está claro, pues, que un impuesto sobre la renta discrimina —por la forma en que se define la renta— en favor del ocio y en contra del esfuerzo.

Frente a este modelo, un impuesto que en lugar de gravar la renta gravase el consumo —un impuesto del tipo de los que recaen sobre el gasto personal— sería neutral entre el esfuerzo y el ocio ya que más esfuerzo y mayor renta no significaría forzosamente mayor cantidad de impuestos.

El anterior razonamiento, brevemente planteado, es en esencia el que subyace tras aquellas posiciones que valoran negativamente el cambio tributario no por referencia al sistema anterior sino fundamentalmente por referencia al esquema alternativo de un impuesto sobre el gasto personal. Veamos, con algún detenimiento, la cuestión.

LA CORRELACION ENTRE RENTA Y ESFUERZO

Las razones anteriormente esgrimidas mantienen subyacente una doble hipótesis de la máxima relevancia:

Primera, que existe una relación directa entre esfuerzo y renta, magnitud esta última que es, por naturaleza, totalmente homogénea, y

Segunda, que un sistema de imposición sobre la renta es incapaz de neutralizar su efecto distorsivo en la elección de los sujetos entre esfuerzo y ocio.

La primera de las hipótesis subyacentes que es sumamente relevante para la construcción del argumento no es, sin embargo, realista como trataremos inmediatamente de poner de manifiesto.

Desde la perspectiva de los sujetos es erróneo hacer coincidir el enriquecimiento individual con el enriquecimiento social. En otros términos, un sujeto puede obtener renta sin que ello responda a ninguna clase de esfuerzo productivo y, por tanto, sin que equivalga a la creación de mayor renta a nivel de la sociedad en su conjunto. Y ello es así porque el acrecentamiento del valor del patrimonio de un sujeto —magnitud equivalente a la renta en términos tributarios— puede tener su origen tanto en acciones productivas como en acciones de apropiación.

Mediante las primeras —las acciones productivas— el enriquecimiento responde y es paralelo a un acrecentamiento colectivo mientras que el segundo tipo de acciones solamente comportan una transferencia de riqueza sin que se altere, globalmente considerada, la existente en el conjunto de la sociedad. Desde esta perspectiva, las decisiones relevantes de los sujetos, podrían ordenarse de la siguiente forma:

1. *Acciones socialmente productivas que comportan asimismo esfuerzo personal.* Entre tales acciones hay que incluir aquellos acrecentamientos patrimoniales individuales que tienen su origen en el trabajo personal, tanto sea este trabajo dependiente, independiente o empresarial.
2. *Acciones socialmente productivas que no comportan esfuerzo personal,* en las que se sitúan los acrecentamientos individuales que tienen su origen exclusivamente en los rendimientos de la propiedad del capital en cualquiera de sus manifestaciones.
3. *Acciones socialmente no productivas,* cuyos acrecentamientos patrimoniales más representativos serían los obtenidos a través de herencias y donaciones y mediante plusvalías patrimoniales y actuaciones puramente especulativas.

Es evidente que en el modelo interpretativo antes utilizado, la hipótesis subyacente consiste en entender que toda la renta de los sujetos tiene su origen en las acciones del primer grupo anterior o cuanto más en el segundo. Sin embargo, como pondremos inmediatamente de manifiesto, las consecuencias de que ésto no sea realmente así, son fundamentales.

En efecto, existiendo diversas vías de acrecentamiento patrimonial de las cuales sólo algunas corresponden a la generación de renta en sentido social o macroeconómico, es claro que la influencia de un sistema fiscal, especialmente de la imposición sobre la renta, no sólo habrá que juzgarla por sus efectos sobre la disyuntiva renta-ocio, sino igualmente por sus efectos sobre la disyuntiva acciones socialmente productivas-acciones socialmente improductivas puesto que, obviamente, si el sistema favorece el segundo término de este último binomio, incluso en contra del ocio, difícilmente podrá decirse que tal sistema estimula positivamente las decisiones de los sujetos frente al esfuerzo.

Pues bien, desde esta perspectiva, los efectos del cambio tributario son, en nuestra opinión, tremendamente positivos respecto del esfuerzo productivo. Veamos por qué.

EL CAMBIO TRIBUTARIO Y LAS ACCIONES PRODUCTIVAS

Si seguimos la clasificación anterior de las acciones de los sujetos en función no sólo del esfuerzo sino de su productividad social —que es lo verdaderamente relevante—, hay que aceptar que el sistema tributario anterior distribuía su carga con una lógica aproximadamente inversa a la deseable. Dicho en otros términos, el sistema tributario anterior primaba relativamente las acciones socialmente no productivas, esto es, las meras apropiaciones, frente a las acciones socialmente productivas.

Así, tanto las rentas del trabajo como las empresariales constituían claramente materia gravable sin ninguna duda al respecto. Las rentas provenientes de la propiedad también sometidas a gravamen gozaban, no obstante, con mayor frecuencia de bonificaciones o exoneraciones parciales. Finalmente, el tratamiento otorgado a herencias y donaciones era sumamente benévolo —mucho más benévolo que el concedido a las rentas del capital—, y las plusvalías, en general, se situaban al margen de cualquier tributación.

La graduación de gravámenes, como puede constatarse, se movía, pues, justamente en la dirección contraria a la utilidad social del rendimiento, estimulando en consecuencia, las meras apropiaciones frente a las acciones socialmente productivas. Frecuentemente resultaba más interesante, desde la perspectiva individual, adquirir un activo esperando simplemente su revalorización en el tiempo que, alternativamente, crear una nueva empresa. Y esto estaba apoyado por el sistema fiscal.

Frente a aquella concepción, la nueva estructura tributaria sitúa, en principio, a todas las vías de acrecentamiento patrimonial en igualdad de trato tributario. La lógica medular del nuevo sistema de imposición sobre las personas, arranca, precisamente, de dicho criterio y a tal fin dispone de un doble mecanismo tributario:

- 1.º *El Impuesto sobre Sucesiones* que es el encargado de gravar los acrecentamientos patrimoniales que tienen su origen en herencias y donaciones, y
- 2.º *El Impuesto sobre la Renta* cuya finalidad a este respecto consiste en someter a gravamen las restantes vías —cualquiera que éstas sean— de acrecentamiento patrimonial.

Esta lógica de neutralización, en cuanto a su tratamiento tributario, de las diferentes vías de acrecentamiento patrimonial si bien, en sí misma, no introduce discriminaciones en favor de las acciones socialmente productivas cuyos rendimientos trata esencialmente igual a los procedentes de otras vías, sí supone en *términos diferenciales* un progreso en la dirección deseada sobre la situación ofrecida por el sistema tributario anterior, puesto que el cambio tributario elimina la relativa protección existente con anterioridad en favor de las acciones socialmente no productivas. En este sentido, pues, la reforma —acabando con la discriminación anterior—, introduce un factor diferencial de estímulo en favor de las acciones socialmente productivas y, como veremos, especialmente de aquellas que, además, comportan esfuerzo individual.

Naturalmente si nuestro propósito fuese apurar la lógica esbozada cabe poca duda que deberíamos propugnar un esquema de tributación no sólo neutral —como el introducido por la Reforma— sino discriminatorio en

favor de las acciones socialmente productivas especialmente de aquellas que incorporan esfuerzo individual y, en contra, de las meras apropiaciones. Y algo de esto ha sucedido como tendremos ocasión de comprobar más adelante al considerar globalmente la imposición sobre las personas y la imposición sobre las empresas.

¿HA SIDO EL MEJOR CAMBIO POSIBLE?

Si bien parece claro que el cambio tributario referido al esquema anteriormente vigente ha introducido diferenciales en favor del esfuerzo y, en general, de las acciones socialmente productivas, la cuestión quizás no resulte tan evidente si la comparación se efectúa por referencia al impuesto sobre el gasto personal como alternativa al impuesto sobre la renta. Este es un tema importante, no tan obvio en sí mismo como muchos pretenden y, quizás en último término, es un problema de grado.

Efectivamente, cuando se plantea —y se ha planteado en dos ocasiones destacadas, primero con Kaldor y más recientemente en el informe Meade— una imposición directa basada en un impuesto sobre el gasto, surge inmediatamente el inconveniente que dicho impuesto presenta desde la perspectiva de la justicia. Como es obvio un impuesto que grave exclusivamente el gasto de consumo resultará normalmente regresivo contrastando con la progresividad característica de un impuesto sobre la renta. En segundo lugar, un impuesto sobre el gasto no puede introducir elementos de discriminación de la renta en función de su origen y por tanto para el mismo es indiferente si dicha renta procede de lo que hemos denominado acciones socialmente productivas o de apropiaciones.

Ante estas dificultades y sobre todo ante la grave acusación de regresividad que comporta aisladamente considerado el impuesto sobre el gasto, no han faltado propuestas —no exentas de ingenuidad— tendentes a conseguir un resultado progresivo a través del impuesto sobre el gasto. Y digo que muchas propuestas no se hallan exentas de ingenuidad por cuanto las versiones que sugieren el impuesto sobre el gasto como impuesto alternativo al de la renta, no están pretendiendo con ello progresivizar el sistema precisamente, sino por el contrario, proteger a todo trance —de forma indiscriminada en cuanto a sus orígenes— la acumulación individual que, como hemos visto, no tiene por qué resultar coincidente con la acumulación a nivel social.

Por tanto, cuando se propugna sustituir el impuesto sobre la renta por un impuesto sobre el gasto personal como vehículo para incentivar el ahorro, se está confundiendo en alguna medida ahorro individual y ahorro colectivo y, por supuesto, entre el deseo de potenciar la acumulación individual y el de lograr, al mismo tiempo, un sistema fiscal progresivo.

Realmente la vía de compaginar los dos extremos anteriores no consiste, como a veces se imagina, en sustituir simplemente el impuesto sobre la renta por un impuesto sobre el gasto personal, dejando todo lo demás invariable, sino en aceptar la lógica de un sistema de imposición sobre el gasto personal —en versión completa— como alternativo a un sistema de imposición sobre la renta.

LA IMPOSICION SOBRE EL GASTO: VERSION COMPLETA

En efecto, los autores que presentan una estructura de imposición sobre el gasto personal no conciben al impuesto —en su planteamiento total— como un puro instrumento de regresivización de un sistema tributario que es como han parecido entenderlo algunos de sus defensores en nuestro país. El impuesto sobre el gasto personal —sobre el gasto de consumo, naturalmente— ya hemos visto que es neutral sobre las decisiones de los sujetos frente al esfuerzo a la vez que estimula, al gravar sólo el consumo, el destino de la renta obtenida hacia el ahorro.

Sin embargo, no escapa a sus autores la enorme carga de regresividad que comporta un impuesto de tales características y básicamente para evitar ésto, el sistema completo de imposición sobre el gasto suele venir acompañado generalmente de dos piezas adicionales:

Una, constituida por un importante gravamen sobre las plusvalías cuya finalidad no es otra que la de discriminar en contra de las acciones socialmente no productivas, en los términos utilizados por nosotros, y

Otra, un importante mecanismo tributario que grava fuertemente el patrimonio acumulado por los sujetos en el momento en que se produce su transmisión hereditaria u otro mecanismo análogo de transferencia.

Con estas dos piezas, pero sobre todo con la segunda la lógica del sistema de imposición sobre el gasto si que está completa. En síntesis viene a suponer una liberación de trabas para obtener renta y acumular a lo largo de la vida de los sujetos, restituyendo la progresividad conjunta del sistema mediante un potente impuesto patrimonial que, sin afectar ya a la disposición al esfuerzo, ni a las decisiones de consumir o ahorrar, restablece una cierta igualdad en el punto de partida para cada nueva generación. Con ello el sistema fiscal no sólo no impide sino que estimula la creación de riqueza, mientras que el efecto de progresividad lo efectúa como pura transferencia patrimonial, sin afectar, por tanto, al fondo de riqueza social.

DOS CONSIDERACIONES ACERCA DEL IMPUESTO SOBRE EL GASTO

Resulta innegable que, visto en su versión completa, un sistema de imposición sobre el gasto ofrece una poderosa lógica interna. Pese a ello, quisiéramos realizar dos consideraciones que creemos de interés. La primera la haremos desde dentro de la propia arquitectura de la imposición sobre el gasto; la segunda se sitúa extramuros de ésta.

Como hemos podido apreciar, la lógica de la imposición sobre el gasto si no quiere abandonar la dignidad de la progresividad, pasa por aceptar una cierta desconexión entre las conductas presentes y futuras de los individuos. Los sujetos en el modelo de imposición sobre el gasto padecen cierta clase de "*ilusión fiscal*" puesto que no parecen captar que aquellos impuestos que hoy no satisfacen sobre su renta —y por tanto, sobre su esfuerzo—, están simplemente aplazados para convertirse mañana en impuestos sobre su patrimonio. Que esto sea así o no es algo, sin duda, difícil de probar.

La segunda objeción me parece la más importante y, desde luego, se sitúa fuera de la lógica del impuesto sobre el gasto. Se trata simplemente de que creo social y políticamente imposible que un sistema fiscal

regresivo a lo largo de la vida de los sujetos, sea capaz de corregir de un solo golpe —a través de una potente redistribución patrimonial— las desigualdades introducidas por el mismo. En primer lugar porque en el momento de su posible implantación —y a menos que se quisiera llevar a cabo por razones distintas una política radical de distribución patrimonial— no tendría sentido todavía que entrasen en funcionamiento los impuestos sucesorios fuertemente redistributivos ya que —podría aducirse— los sujetos en cuestión habían soportado a lo largo de sus vidas un impuesto sobre la renta y no sobre el gasto. En consecuencia sería especialmente injusto que, a la lógica distributiva del impuesto sobre la renta soportado durante toda su vida, se viniese ahora a añadir la de los impuestos patrimoniales concebidos como impuestos complementarios y compensatorios de la regresividad que connota un impuesto sobre el gasto personal.

La consistencia de este argumento me parece suficiente y, por tanto, habría que esperar para aplicar la imposición patrimonial redistributiva a que se tratase de sujetos que hubiesen estado sometidos exclusivamente al impuesto sobre el gasto personal. Si esto fuese —que podría ser— así, se derivarían dos consecuencias importantes:

Primera, que mientras no funcionasen los potentes impuestos patrimoniales la distribución de la carga tributaria sería más regresiva que con anterioridad y si bien es cierto que ello puede contribuir a estimular la acumulación en la cúspide de la distribución de renta, no es menos cierto que puede introducir también importantes desincentivos frente al esfuerzo productivo en extensas capas de población con rentas más modestas que verían relativamente incrementados sus impuestos.

Segunda, después de una etapa como la señalada en la que posiblemente se acentuarían las desigualdades en la distribución de los patrimonios —ya que de no ser así, escaso resultado se habría obtenido con el impuesto sobre el gasto— las posibilidades sociales y políticas de iniciar un potente proceso de redistribución de patrimonios a mí, al menos, me parecen absolutamente inexistentes. Si se admite que, en efecto, esto tiene grandes posibilidades de ser así, las consecuencias de la introducción de un impuesto sobre el gasto podrían diverger sensiblemente de aquellas previstas en el momento de su implantación.

POSIBILIDADES FRENTE AL AHORRO DE LA OPCION ADOPTADA

Como vemos pues, e independientemente de los problemas administrativos que no son pocos, la alternativa de un impuesto sobre el gasto no se halla exenta de problemas y desde luego no la creo llena de ventajas contundentes y sin discusión frente a la alternativa adoptada por la Reforma Tributaria. Máxime cuando el principal activo que incorpora un sistema de imposición sobre el gasto, esto es, la incentivación relativa del ahorro, puede igualmente incorporarse a un sistema de imposición sobre la renta sin necesidad de introducir aquellos niveles de regresividad. El problema, como antes señalábamos, es cuestión de grado.

En efecto, también en la estructura de un sistema de imposición sobre la renta cabe introducir mecanismos que incentiven el ahorro e indirectamente, por tanto, neutralicen sus posibles efectos adversos sobre las decisiones de los sujetos acerca del esfuerzo productivo. Tales mecanismos, de hecho, existen en nuestra estructura tributaria vigente, esencialmente, a través de una doble vía:

Primero, derivados de la propia configuración del sistema tributario en su conjunto que si bien mediante la imposición directa grava la renta, mediante la imposición indirecta grava exclusivamente el consumo de tal forma que, en conjunto, la renta quedaría gravada una sola vez —en la imposición directa— mientras que el consumo sería objeto de doble gravamen —en la directa como renta y en la indirecta como tal consumo—.

Segundo, la imposición directa sobre la renta incorpora adicionalmente elementos de exoneración parcial en función del destino de la renta favoreciendo, naturalmente, las decisiones de ahorrar. De esta forma la parte no consumida de la renta se ve todavía más aligerada de tributación por comparación con la parte consumida.

En definitiva pues, un sistema de imposición sobre la renta, tal como el vigente en nuestro país, tampoco puede considerarse en sus efectos reales tan radicalmente distinto a un sistema de imposición sobre el gasto. Mientras que este último sistema gravaría a tipo cero el ahorro y fuertemente el consumo, nuestro sistema de imposición sobre la renta actúa también con tipos diferenciales aunque no lleguen a alcanzar un tipo cero sobre el ahorro. A cambio de ello tampoco exige impuestos patrimoniales cuasi-confiscatorios y mantiene un grado de progresividad suficientemente aceptable. La cuestión reiteramos, es mucho más de grado que de divergencia real en cuanto a sus efectos entre ambos planteamientos.

LA PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA

La segunda variable tributaria relevante en cuanto a su influencia sobre las decisiones individuales frente al esfuerzo productivo es la medida en la cual varía el impuesto al variar la renta —el esfuerzo, en el modelo utilizado—. Dicha medida, en términos tributarios, no es otra cosa que el grado de progresividad.

Desde esta perspectiva, el cambio tributario creo que ha resultado, a todas luces, positivo puesto que, desde sus planteamientos, la dirección escogida fue la de reducir los tipos impositivos legales al tiempo que se extendían, legal y realmente, las bases tributarias. A título de ejemplo baste decir que el tipo máximo en el anterior impuesto sobre la renta —tipo del 44 por 100—, se alcanzaba en 1977 para un nivel de renta de cinco millones de pesetas anuales. En 1978, esto es el año siguiente, el tipo se limita al 40 por 100 para rentas a partir de diez millones de pesetas anuales.

Esta limitación de la progresividad puesta de manifiesto para niveles de renta elevados, se produce igualmente para niveles inferiores. De una parte porque, naturalmente, la reducción de la tarifa afecta a todos los

niveles de renta y, adicionalmente, en los niveles de renta más modestos, por la desaparición de la imposición de producto como impuestos con carácter mínimo.

Considerando pues, conjuntamente las consecuencias del cambio tributario y analizándolas con objetividad resulta sumamente difícil poder afirmar con alguna solidez que la Reforma Tributaria puede haber afectado negativamente al esfuerzo productivo y, en consecuencia, al prerequisite para la generación de ahorro. La Reforma Tributaria puede haber afectado, efectivamente, a los procesos de acumulación individual que no se corresponden con acciones socialmente productivas, esto es, a aquellas actuaciones que si bien pueden traducirse —vía transferencia— en un aumento del ahorro individual no equivalen, en absoluto a un aumento del ahorro colectivo.

REFLEXION SOBRE UNAS CRITICAS

Desde la perspectiva del modelo de comportamiento que estamos utilizando como patrón para valorar el cambio tributario es claro, pues, que la reforma tributaria tanto por la nueva definición de bases como por la reducción de los tipos debe valorarse positivamente desde la perspectiva de los estímulos individuales para acometer esfuerzos productivos y, desde luego, tal como anteriormente hemos puesto de manifiesto, tampoco puede decirse que el nuevo sistema tributario —considerando tanto el juego de la imposición indirecta como el de las exoneraciones existentes en la imposición directa en favor del ahorro—, esté animando las posturas consumistas. Por consiguiente si, de una parte, introduce mayores estímulos para la generación de renta y, de otra, mantiene la distribución en contra del consumo, parece lógico afirmar que el balance del cambio tributario debe juzgarse muy positivamente en cuanto a su contribución a fomentar el ahorro global del país.

Si esto es así, de lo cual me cabe poca duda, cabría preguntarse cuál es el sentido de la crítica —abundantes y hasta ácidas— contra la Reforma Tributaria en cuanto reforma que resulta negativa para el ahorro.

La contestación a esta pregunta puede hallarse en dos razones de naturaleza diversa aunque, de hecho, puedan confluír en muchos casos. En primer lugar hay que considerar, como anteriormente señalábamos, que el cambio tributario no sólo ha comportado una variación radical en la concepción de la imposición —en este caso, de la imposición sobre las personas—, sino igualmente un cambio mucho más radical en las relaciones entre la Hacienda y el contribuyente en tanto dichas relaciones se basan en la sinceridad. Por razones que no hacen al caso, ciertamente ha aumentado sensiblemente el nivel de sinceridad tributaria, lo cual significa para algunos —o quizás muchos— contribuyentes que, aunque los tipos legales hayan disminuido, sus tipos reales, esto es, los impuestos que verdaderamente pagaban con respecto a los que ahora pagan hayan aumentado claramente. Esto, efectivamente es un hecho, un hecho que aunque resulte difícil de aducir expresamente, se sitúa tras algunas de las posturas genéricamente críticas de la Reforma. Sin embargo, creo que Vdes. coincidirán conmigo que en tales situaciones debe prevalecer el criterio de equidad aún a riesgo de que pudiera afectarse en alguna medida la capacidad de ahorro.

La segunda razón importante que, en mi opinión, explica las críticas es precisamente la divergencia, tantas veces señalada, entre lo que es ahorro individual y el ahorro en su consideración colectiva. Como antes indicaba la reforma si bien influye —en la medida en que puedan hacerlo los impuestos— positivamente sobre el ahorro colectivo a través de estimular una mejor disposición de los sujetos frente al esfuerzo productivo, rompe el tratamiento privilegiado anteriormente existente de la acumulación individual que tenga su origen en puras transferencias, es decir, en ganancias de capital, herencias y donaciones. En tales casos lo que nos ha servido como modelo normativo de conducta individual quizás no nos permita interpretar las conductas reales. La aceptación de los nuevos parámetros fiscales y la ordenación consecuente de las conductas no es algo que se produzca instantáneamente y precisamente el tiempo que media entre la promulgación de la norma y la alteración de las conductas —si lo que acaba alterándose son las conductas y no las normas—, es el ocupado por aquellas críticas que no encajan en la lógica resultante del modelo normativo de comportamiento individual que hemos utilizado.

II. EL CAMBIO TRIBUTARIO Y LAS DECISIONES DE INVERSION EMPRESARIAL

La segunda cuestión que nos hemos propuesto abordar, después de analizados los posibles efectos de la reforma tributaria sobre el ahorro de los sujetos, estriba en valorar la medida en la cual el cambio tributario haya podido influir en las decisiones de asunción de riesgos empresariales, especialmente en las decisiones de inversión empresarial.

LOS CAMBIOS EN LA IMPOSICION EMPRESARIAL

Antes de iniciar un repaso puntual sobre diversas materias fiscales que pudieran juzgarse relevantes para analizar el tema que nos ocupa, debo señalar dos características generales, especialmente importantes a estos efectos, del cambio tributario en lo que se refiere a la fiscalidad de las empresas.

En primer lugar, en términos estructurales, puede afirmarse que los cambios registrados en la imposición directa han supuesto —como se pretendía— un desplazamiento de carga tributaria desde las empresas hacia las personas físicas.

En segundo lugar y adicionalmente, la reforma tributaria ha introducido un importante proceso de neutralización en la tributación empresarial especialmente mediante la supresión de las Juntas de Evaluación Global y de los Convenios con los contribuyentes.

Veamos, pues, en qué consiste y qué supone cada una de estas dos grandes características.

En efecto, la nueva ordenación de la imposición directa ha supuesto un aligeramiento absoluto y relativo de la imposición sobre las empresas sociales, fundamentalmente a través de las dos novedades siguientes:

Primera, la reducción de los tipos impositivos que la nueva Ley del Impuesto sobre Sociedades ha introducido con carácter general.

Segunda, los mecanismos de integración entre el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Tales mecanismos, como es sabido, son básicamente dos:

- a) El de transparencia, aplicable a pequeñas sociedades, normalmente de carácter personalista, para las cuales el Impuesto sobre Sociedades desaparece, de hecho, puesto que la renta o beneficios que obtenga la sociedad se entienden obtenidos directamente por los socios y, en consecuencia, sólo se someten a tributación en el Impuesto sobre la Renta de dichos socios.
- b) El crédito por dividendo percibido, del 15 por 100, que, en definitiva constituye igualmente una modalidad de integración parcial entre ambos impuestos en el sentido de que, si bien no totalmente, sí elimina, al menos, parcialmente, la doble tributación de los dividendos.

El impacto de este nuevo planteamiento de la imposición sobre sociedades es muy digno de consideración. Por referencia a la situación anterior el tipo impositivo sobre los beneficios se ha visto reducido con carácter general en casi un 10 por 100 para los beneficios no distribuidos y en más de un tercio para los beneficios que son objeto de distribución. A ello, naturalmente, hay que añadir la desaparición absoluta del impuesto que se produce en los supuestos de transparencia.

En su planteamiento conjunto, pues, resulta claro que el cambio tributario supone una reducción de la tributación directa empresarial, es decir, de aquella tributación que razonablemente puede entenderse incluida entre las variables consideradas al decidir una inversión. Pero con no ser escasa esta influencia, no agota, en nuestra opinión, los cambios igualmente favorables desde esta perspectiva de la nueva regulación de los impuestos sobre los beneficios de las empresas.

APROXIMACION ENTRE CONCEPTOS ECONOMICOS Y FISCALES

En efecto, la propia configuración del nuevo Impuesto sobre Sociedades —pese a tratarse del impuesto que menores modificaciones ha experimentado en el curso de la Reforma Tributaria— ha sufrido igualmente diversas alteraciones que conviene considerar. En particular nos referiremos, en primer lugar, a aquellas que afectan a la concepción fiscal del beneficio y en segundo lugar a la nueva estructura de incentivos fiscales a la inversión empresarial.

La concepción fiscal del beneficio implícita en el nuevo texto del Impuesto sobre Sociedades se halla, en mi opinión, más próxima a lo que pudiéramos denominar concepto económico-contable del mismo, al haberse eliminado algunas concepciones anteriormente existentes, en alguna medida paternalista y, desde luego, limitativas del concepto fiscal de gasto.

Así, por ejemplo, ha sucedido en el planteamiento de los costes del personal, de especial significación para las empresas como es obvio, cuyo único requisito exigido por la Ley es que, realmente, respondan a una contraprestación por servicios prestados sin que se introduzcan limitaciones adicionales por razón de la forma que pudiera adoptar tal contraprestación como

sucedía en la legislación anterior en la medida que entendía que, alguna de ellas no tenían carácter de obligatoriedad contractual para la empresa.

De igual forma se ha avanzado en los perfiles de las liberalidades —que nunca son gasto deducible— limitando las precauciones fiscales sólo en aquellas situaciones en que se puede presentar una confluencia de intereses, pero sin extender desmesuradamente, como hacía la legislación y la práctica anterior, el concepto, marginando en ocasiones auténticos costes empresariales.

El segundo e importante factor de aproximación entre el concepto económico-empresarial de beneficio y el correspondiente concepto fiscal se produce en la nueva legislación a través de la libertad que concede en cuanto a los criterios de imputación temporal de ingresos y gastos. En esta materia, como es sabido, la tradición fiscal de nuestro Impuesto sobre Sociedades se ha situado sobre la idea de la independencia mutua de los distintos ejercicios fiscales no pudiéndose, por tanto, imputar gastos devengados en un ejercicio anterior a otro posterior, incluso en el caso de que tal gasto no hubiese sido computado como tal en el ejercicio correspondiente al devengo.

De igual modo, tradicionalmente han existido pugnas —en esencia por la razón anteriormente apuntada— en la definición de qué gastos eran susceptibles de periodificación o amortización. En general la postura de la Administración ha propendido a limitar tal periodificación obligando a imputarlos totalmente al ejercicio en el que se producían, pugnado, en ocasiones, con la racionalidad económica del propio gasto.

Pues bien, todo este conjunto de problemas, nada desdeñables en la aplicación cotidiana del impuesto, desaparecen en la nueva legislación que concede al contribuyente la posibilidad de utilizar sus propios criterios de imputación temporal con la única exigencia de que, cualquiera que sea el criterio, no quede nunca ningún ingreso ni ningún gasto sin computar.

LOS NUEVOS INCENTIVOS A LA INVERSION

De gran interés desde la perspectiva de la asunción de riesgos por parte de la empresa, es la nueva regulación de los beneficios fiscales a la inversión empresarial. En este campo, se produce un cambio del antiguo sistema denominado Previsión para Inversiones al nuevo que concede un crédito en función de la inversión realizada, ejercitable por la empresa contra su cuota tributaria en el impuesto.

Como es sabido el sistema de la Previsión para Inversiones posibilitaba reducir la base tributaria hasta el 50 por 100 de los beneficios no distribuidos en tanto fuesen a destinarse a inversión con la particularidad de que las futuras amortizaciones del bien de inversión adquirido no se considerarían gasto fiscalmente deducible a menos que se reiniciase nuevamente otro ciclo de inversión. En consecuencia, pues, el mecanismo de la Previsión para Inversiones suponía un aplazamiento del impuesto en el momento de la dotación que se recuperaría posteriormente a lo largo de la amortización del bien en que se hubiese materializado dicha inversión.

Frente a esta instrumentación, el nuevo sistema —como hemos apuntado— ofrece como mínimo una bonificación del 10 por 100 de la inversión efectuada, deducible de la cuota del Impuesto hasta el límite del 20 por 100 de la misma.

Veamos en el siguiente ejemplo, el funcionamiento de ambos sistemas comparados.

	Previsión para Inversiones (anterior)	Crédito por Inversión (actual)
- Beneficios obtenidos	100	100
- Beneficios distribuidos	10	10
- Dotación máxima para inversión	45	66
- Inversión efectuada	45	45
<i>Impuesto de Sociedades</i>		
- Base imponible	55	100
- Cuota bruta	19,8	33
- Cuota aplazada	16,2	-
- Crédito por inversión	-	4,5
<i>Coste impositivo</i>		
- Cuota actual	19,8	28,5
- Valor actual cuota aplazada (*) ≈	10,0	-
TOTAL	29,8	28,5

(*) Se ha supuesto un plazo de amortización de diez años y un tipo de interés del 10 por 100.

Hemos supuesto para facilitar la comparación análogo punto de partida. Los beneficios en ambos casos son 100, de los cuales 10 se reparten. En tal caso, el beneficio no distribuido asciende a 90 y, en consecuencia, el máximo con que puede dotarse la Previsión para Inversiones señala 45. Aquí, en este punto, ya surge una primera diferencia, como puede verse.

En efecto, contando con el límite del 20 por 100 de la cuota existente en el sistema actual, se podría invertir hasta 66, disfrutando del tratamiento especial ya que el 20 por 100 de la cuota son 6,6 equivalente al 10 por 100 de 66.

Sin embargo, con objeto de mantener homogénea la comparación, hemos supuesto que la inversión efectuada en ambos casos es la misma, 45, correspondiente al máximo que podría hacerse con las anteriores normas de la Previsión para Inversiones.

En tal caso, la base imponible por el sistema antiguo se reduciría en 45, tributando solamente 55, tal como se recoge en el cuadro. Actualmente se tributaría, en principio, por el importe total del beneficio, esto es, por 100. De esta forma, en el sistema antiguo —que opera al 36 por 100—, la cuota bruta sería de 19,8 frente a las 33 actuales.

El sistema antiguo, como dijimos, supone un aplazamiento de la cuota restante hasta 36, que en este caso asciende a 16,2. En el sistema actual, en cambio, de la cuota de 33, habría que restar el 10 por 100 de lo invertido y quedaría como cuota resultante 28,5.

No obstante para comparar ambos sistemas que funcionan, como es evidente, con lógicas distintas, hemos actualizado el valor del impuesto aplazado según la técnica de la Previsión para Inversiones, lo que sumado al impuesto pagado expresa mejor el coste fiscal auténtico de esta opción que, como puede verse es de 29,8, superior, por tanto, al correspondiente al sistema actual.

Naturalmente aunque este resultado depende de las hipótesis manejadas y particularmente de las utilizadas para actualizar el valor del impuesto aplazado en el sistema de Previsión para Inversiones, creo que es suficientemente ilustrativo de la potencia y funcionamiento de ambos sistemas. La ventaja para el nuevo, en términos puramente de coste fiscal, se vería agrandada si, como es natural se hubiese utilizado toda la posible que, como señalamos, podría alcanzar hasta 6,6, si la inversión efectuada hubiese sido de 66. En tal caso el sistema de Previsión para Inversiones no variaría en absoluto pues se halla a tope, mientras que el coste impositivo total del nuevo sistema se vería aún reducido en más de dos puntos hasta 26,4.

RAZONES ADICIONALES EN FAVOR DEL CAMBIO

Sin embargo, no sólo existen diferencias entre ambos sistemas en cuanto al ahorro tributario y, en consecuencia, a la magnitud del estímulo sino igualmente diferencias importantes de mecánica que, como veremos, incrementan las ventajas del nuevo sistema frente al anterior.

Dos son, en mi opinión, las más destacadas.

En primer lugar la Previsión para Inversiones tenía un requisito previo a su funcionamiento, al cual no he aludido, que era la exigencia de una rentabilidad mínima —el 6 por 100— para poder acogerse a los beneficios fiscales previstos. Ello, sobre todo en el caso de nuevas inversiones y, desde luego, en el de nuevas empresas constituía un impedimento para acogerse al sistema en tanto la rentabilidad de las inversiones no suele ser inmediata. De esta limitación se halla libre el nuevo sistema, pues permite trasladar el crédito por inversión hacia adelante hasta el momento que las nuevas instalaciones hayan podido entrar en rendimiento.

En segundo lugar —y esto es decisivo, en mi opinión— los beneficios fiscales de la Previsión para Inversiones se obtenían no en el momento de llevarse a cabo realmente la inversión sino, con anterioridad, al realizarse la dotación o reserva correspondiente. Y ello no hubiera sido demasiado importante a no ser porque no existía ningún plazo obligatorio dentro del cual la empresa estuviese obligada a realizar verdaderamente la inversión real con aquellas reservas constituidas en su día y que gozaron de un tratamiento tributario preferencial. Obviamente, los beneficios podían obtenerse y la inversión real no llevarse nunca a cabo y ésto, si que me parece que constituye una objeción importante a un sistema que dice estar concebido para fomentar la inversión empresarial.

En el sistema actual, como hemos visto, es absolutamente imposible que tal cosa ocurra puesto que el beneficio tributario se obtiene precisamente por haber llevado a cabo la inversión real correspondiente.

Si hacemos, de nuevo, desde la perspectiva de la inversión empresarial un balance valorado del impacto introducido por el cambio tributario, creo otra vez que éste ofrece un saldo positivo. La presión fiscal sobre los beneficios empresariales se ha reducido y de forma muy sensible en el caso de los beneficios distribuidos. En segundo lugar, como hemos visto, el nuevo sistema fiscal ha reducido sus posibles distorsiones no sólo mediante la eliminación —trascendente— de los sistemas objetivos globales de determinación de las bases —Juntas y Convenios— sino asimismo mediante una aproximación notable entre los conceptos fiscales y económico-empresariales. Finalmente, cabe añadir, que el nuevo sistema de protección a la

inversión empresarial invitando a las empresas a la asunción de riesgos, ofrece mayor potencia operativa y efectividad que el anterior de la Previsión para Inversiones.

BALANCE FINAL

En conjunto, pues, y para terminar con esta ya dilatada disertación creo poder afirmar con fundamento que el cambio tributario no puede, en absoluto, valorarse negativamente desde las perspectivas contempladas. Ni ha reducido los incentivos al ahorro —aunque haya limitado algunos procesos de acumulación individual socialmente improductivos— ni, por supuesto, va a afectar negativamente las decisiones de inversión empresarial, valoraciones ambas efectuadas desde el interés de la mayoría de los ciudadanos de este país.