

# LA SIMPLIFICACIÓN DE BASES IMPONIBLES EN LOS EE.UU. (1)

José A. Rozas Valdés

Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario  
(UB/Abat Oliba CEU)

## SUMARIO

1. PLANTEAMIENTO. 2. IMPUESTOS SOBRE LA RENTA DE LAS EMPRESAS. 3. LA BASE IMPONIBLE EN LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA. 4. LA DETERMINACIÓN DE LA BASE. 4.1. Estimación directa. 4.2. Estimación objetiva. 4.2.1. *Personas físicas, Income Tax*. 4.2.2. *Personas jurídicas, Corporation Tax*. 4.2.3. *Alternative Minimum Tax*. 4.3. Estimación indirecta. 5. ESTADÍSTICAS. 6. LOS DEBERES FORMALES EN LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL. LOS DEBERES DE FACTURACIÓN. 7. SISTEMAS COMBINADOS DE TRIBUTACION OBJETIVA: RENTA, CONSUMO, COTIZACIONES SOCIALES. 8. LA REFORMA Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO *THE FLAT TAX*. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. PLANTEAMIENTO

En el presente trabajo se hace un análisis de la estructura básica de las bases imponibles de los impuestos federales sobre las rentas en los EE.UU. atendiendo al perfil que en las mismas presentan las rentas de los profesionales y empresarios. En particular se ha tratado de indagar qué elementos de evaluación indiciaria se aprecian en su regulación y qué iniciativas se han llevado a cabo en orden a lograr una mayor simplicidad en su configuración y valoración, en la arquitectura general de la imposición sobre las rentas. Todo ello, desde la perspectiva que al respecto ofrece el Derecho tributario español.

Al tratarse de un tema de Derecho comparado, la primera dificultad radica en establecer los términos de comparación entre realidades que, aunque comparten elementos

(1) Este trabajo se ha realizado durante una estancia como *Visiting Scholar* en la *Boston College Law School* durante el verano de 2005, en el marco del proyecto de investigación, financiado por el MEC (SEJ05-02960), sobre la simplificación de la base imponible de los impuestos sobre rentas empresariales que dirige el Profesor Ferreiro Lapatza en el Departamento de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Barcelona: sin su estímulo y orientación no se hubiera elaborado. Debo agradecer, también, a los Profesores Hugh J. Ault y James R. Repetti, así como al personal de Biblioteca y de servicios—Lauren M. Gannon, Michael Mitsukawa, y Mark Sullivan de forma especial— la inapreciable ayuda que me prestaron a lo largo de la estancia en Boston. Una parte del mismo se presentó, por otra parte, en el III Congreso internacional de Direito tributário, celebrado en Recife (Brasil) entre el 23 y el 26 de septiembre de 2005, gracias a la amable invitación que al respecto me cursó el Prof. Heleno Taveira Tôrres.

equiparables, se asientan sobre presupuestos sociales, históricos y jurídicos bien diferentes.

Al trabajar en Derecho comparado es fácil quedar cautivado por la eficacia de un aspecto determinado del sistema que se examina y pensar que su recepción en el ordenamiento jurídico desde el que se hace el análisis comportaría resultados igualmente eficientes. Siendo tal cosa posible, lo cierto y verdad es que las instituciones jurídicas no se construyen sobre el vacío, sino que descansan en un determinado solar, en una concreta población, con su historia irrepetible y sus condicionantes propios. Fuera de dicho entorno no siempre están llamadas a cumplir eficazmente la función para la que fueron concebidas.

Con todo y con eso, de la comparación de realidades jurídicas parejas siempre se extrae, al menos, una mejor perspectiva de la propia, en su contraste con la ajena. Es, entonces, más fácil comprender sus puntos más endebles, sus aspectos más sobresalientes, y el modo en el que podrían resolverse y afianzarse unos y otros.

Antes de enfrentarse al examen del particular, conviene detenerse brevemente en exponer las coordenadas del problema, la simplificación del sistema tributario, tal y como se ha presentado en ambos ordenamientos, el de los Estados Unidos de América y el español.

El sistema tributario español y el americano obedecen a tradiciones históricas, sociales y jurídicas bien distintas:

- El americano trae causa de una sociedad en la que lo particular, la persona y su libertad, son primordiales y previos frente a lo público, el Estado y la comunidad política, cuya presencia en la Economía nacional no supera el 20 por 100 del PIB; el español es heredero de la tradición revolucionaria francesa en la que el Estado es el eje principal de la organización y funcionamiento de la vida social y económica, llegando a intervenir en un 40 por 100 de la riqueza nacional.
- La imposición federal y personal sobre la renta, en los Estados Unidos, nace en 1861, se consolida en 1913 y cobra todo su esplendor y progresividad en los años cincuenta del siglo pasado, experimentando sus dos reformas de conjunto más recientes en 1986 y 2001; en España es, justamente, al final de los años cincuenta cuando se ponen las bases de lo que sería el primer impuesto personal y progresivo sobre la renta de las personas físicas que, aprobado en 1978 ha sido objeto de dos profundas reformas, en 1991 y en 1998.
- La imposición española sobre la renta convive con un impuesto general sobre las ventas de bienes y servicios, el IVA, y sustanciosos impuestos sobre consumos específicos; la Unión, como se denomina en Estados Unidos al poder central, ni siquiera tiene competencia constitucional para establecer un impuesto semejante, mientras que los Estados prácticamente nunca sujetan a gravamen los servicios y no siempre establecen tributos sobre las ventas, que en ningún caso alcanzan tipos impositivos de dos dígitos.

Pues bien, no deja de llamar la atención que desde tradiciones y premisas tan diferentes, ambos sistemas tributarios hayan experimentado con parecida crudeza un mismo mal: la extremada complejidad que reviste la configuración de las bases imponibles de las actividades empresariales y el consiguiente nivel de fraude que en su declaración se aprecia.

Las estadísticas disponibles demuestran, en ambos países, que la supuesta generalidad de la imposición sobre la renta de las personas físicas tan solo existe en las declaraciones de principios que presiden los repertorios legislativos. El 85 por 100 de los rendi-

mientos declarados proceden de las rentas del trabajo. Aun admitiendo que buena parte de los empresarios por cuenta propia tienen sueldo en sus propias empresas, no deja de llamar la atención que el beneficio medio empresarial declarado en Estados Unidos en 2001 fuera menos de la mitad que el rendimiento salarial medio en el mismo ejercicio.

La explicación de tamaña diferencia es bien simple y obedece, básicamente, a dos factores. Por una parte, al sistema de retenciones en la fuente que garantiza la correcta declaración de los rendimientos salariales y que es de difícil aplicación en las rentas empresariales —salvo en el caso de los pagos a profesionales, y no con la misma eficacia que la demostrada con los empleados. Por otra, el hecho de que la distancia que separa los ingresos de una actividad por cuenta propia y su beneficio sujeto a gravamen está sembrada de una caterva de gastos en las que lo personal y lo empresarial no siempre es fácil de discernir y nunca es sencillo de controlar.

En definitiva, el concepto de renta del trabajo es relativamente simple en su estructura y no excesivamente complejo de controlar. Con el beneficio empresarial sucede exactamente lo contrario: de procelosa configuración, se resiste a una verificación simple y eficiente. La consecuencia lógica son los resultados que arroja la estadística tributaria: un exorbitante protagonismo de los rendimientos del trabajo, frente a los empresariales, en la clasificación de categorías de renta sujetas a gravamen.

Esta injusticia relativa —la mayor presión fiscal que soportan en ambos ordenamientos las rentas salariales frente a las empresariales— no sería del todo insoportable si el tipo impositivo en el impuesto sobre la renta fuese único y proporcional. Se hace, por el contrario, algo más que insufrible cuando el agravio comparativo viene exacerbado por tarifas progresivas que lo agudizan de forma más que considerable.

La reacción social ante semejante estado de cosas es, en ambos casos, reclamar medidas legislativas que atenúen las carencias de equidad que aquejan a los impuestos sobre la renta. La respuesta del legislador americano, en buena medida, ha sido casi más perturbadora que eficaz. Buscando mejorar los resultados de equidad vertical —incrementar la contribución de los más poderosos— ha desequilibrado la equidad horizontal —la igualdad de trato entre los semejantes— introduciendo exenciones, excepciones, requisitos, regímenes especiales y beneficios fiscales que no siempre se circunscriben a sus destinatarios iniciales y que, en cualquier caso, generan más costes de gestión, más agravios comparativos y escasos réditos en términos de justicia e incremento de recaudación.

La enfermedad ha adquirido el carácter de crónica y no hay cita electoral ni partido político que no incluya en su agenda la reforma del sistema tributario con el objetivo de dotarlo de unas mayores dosis de justicia y eficacia. Otra cosa es lo que viene a aportar cada nueva reforma que, normalmente, son mayores dosis de complejidad y, por ende, de inequidad. Así, el Código americano de Rentas Internas ha pasado de las 16 páginas que tenía en 1913, a las más de 6.000 actuales, con una dimensión que supera los nueve millones de palabras.

En España no se ha llegado a tanto. En parte porque al incorporarnos a la imposición sintética y progresiva sobre la renta cuando ésta empezaba a declinar —alguna ventaja ha de tener el llegar tarde a las corrientes internacionales en materia de tributación— no tuvimos tiempo de llevar sus defectos a los extremos alcanzados en otros países como los EE.UU., en los que el marginal máximo, por ejemplo, llegó al 94 por 100 al terminar la Segunda Guerra Mundial. En parte, también, gracias a los sistemas objetivos de simplificación de bases imponibles a los que se volvió en 1991, tras haberlos demonizado en 1978. Como se expondrá en los siguientes epígrafes, el sistema americano no cesa en su pretensión de evaluar con precisión la capacidad económica relativa de cada contribuyente y, ante su fracaso, ha generado un complejo y extravagante sistema de impuesto mínimo con elementos de objetivización que, sin resolver el problema —las mayores posi-

bilidades de aligerar la base imponible de que disfrutaran quienes obtienen rentas empresariales y profesionales— genera injusticias adicionales. El Derecho tributario español, probablemente de forma más realista y eficaz, acepta el construir esa imposición mínima de los empresarios personas físicas mediante los sistemas de estimación objetiva que, con todas sus carencias, al menos se han demostrado más eficientes y equitativos que la inútil pretensión de generalizar la estimación directa.

## 2. IMPUESTOS SOBRE LA RENTA DE LAS EMPRESAS

La imposición sobre la renta en los EE.UU. se remonta a 1864 —nace con la finalidad de financiar los gastos derivados de la Guerra Civil— pero no se estabiliza hasta 1913, cuando la 16.<sup>a</sup> enmienda constitucional reconoce al Congreso plena competencia para gravar las rentas de los ciudadanos. Toda la normativa se codifica en 1939, en 1954 y en 1986, siendo el eje principal de esta última gran reforma la simplificación de la base imponible y la reducción de los tipos impositivos: se eliminan entonces numerosas deducciones y reducciones, al mismo tiempo que los tipos se rebajan sustancialmente —el marginal máximo había empezado siendo del 10 por 100, llegó al 94 por 100 en los años treinta para estabilizarse alrededor del 50 por 100 desde los cincuenta— aun cuando la cuantía de las exenciones, gastos deducibles y beneficios fiscales no deja de ser cualitativa y cuantitativamente importante. En la actualidad el tipo mínimo es del 10 por 100, hasta \$7.150 (14.300 para casados y 10.200 para familias monoparentales), y el máximo del 35 por 100, desde \$319.100; del 15 por 100, desde 2003, para las ganancias patrimoniales procedentes de bienes que han estado en el patrimonio del contribuyente más de un año y dividendos. El tipo impositivo para las sociedades también es progresivo y varía entre el 1 y el 35 por ciento.

En 2001, un Presidente republicano con mayoría republicana en ambas Cámaras —situación insólita en los últimos cincuenta años— aprobó una peculiar reforma de reducción de impuestos, a cuya probable lógica se hará referencia en el último epígrafe del trabajo. Hasta el 2010 se irá reduciendo el impuesto sobre la renta y queda suspendido el impuesto de transmisiones hereditarias y donaciones (*Estate & Gift Tax* (2)). En dicha fecha, salvo que el Congreso considere lo contrario, se recuperarán los tipos precedentes y entrará de nuevo en vigor la tributación sobre las transmisiones hereditarias y donaciones.

La renta de las personas físicas, estructurada en categorías, es objeto de gravamen en el *Income Tax* (en adelante, *IT*), mientras que la generada por personas jurídicas viene sujeta a tributación por el *Corporation Tax* (en adelante, *CT*) estando codificada toda la normativa al respecto, así como la relativa al resto de los tributos y procedimientos tributarios federales, en el *Internal Revenue Code* (en adelante, *IRC*).

## 3. LA BASE IMPONIBLE EN LOS IMPUESTOS SOBRE LA RENTA

La base imponible de los rendimientos empresariales y profesionales en los impuestos sobre la renta se construye merced a reglas específicas que difieren de las que se uti-

---

(2) Impuesto sobre transmisiones hereditarias que, por otra parte, se calcula que venía afectando, tan solo, al 2% de las herencias, pues, en 2002 preveía una exención de \$675.000. En cuanto a su rendimiento, apenas llegaba al 1,4%, \$26.500 millones, de los ingresos impositivos federales. PONNURU, R.: «Death and Taxes: The Political Fortunes of the Estate Tax», en *National Review*, 25, nov., 2002.

lizan para determinar el beneficio empresarial (3). La razón que se aduce para justificar esta diferente metodología estriba en los fundamentos diversos a los que sirven la contabilidad mercantil y la fiscal. Mientras que en la primera rige un principio general de prudencia que difiere la imputación de los ingresos hacia su realización efectiva, al mismo tiempo que adelanta la de los gastos desde que resultan previsibles, la lógica de la contabilidad fiscal es exactamente la inversa. Lo que no quiere decir que sea admisible una incongruencia absoluta entre la contabilidad mercantil y la fiscal pues, es evidente, la segunda sigue a la primera (4).

En cualquier caso, y a diferencia del sistema seguido en el ordenamiento español, la normativa tributaria regula exhaustivamente qué se haya de entender por renta empresarial –ingresos menos gastos- tanto para las personas físicas como para las jurídicas. De forma y manera que las empresas y los empresarios han de llevar una contabilidad mercantil y una contabilidad fiscal. La base imponible de los rendimientos empresariales no viene dada por el resultado de realizar unos determinados ajustes en el resultado contable, sino que se construye con reglas propias contenidas íntegramente en la normativa que regula la imposición sobre la renta.

Las reglas que disciplinan la configuración de la base imponible de las personas físicas y de las jurídicas es básicamente la misma. No obstante lo cual, como es natural, el *IRC* contiene disposiciones particulares que tan solo son aplicables a los empresarios individuales, como contempla otras que únicamente disciplinan la configuración del rendimiento de las personas jurídicas. En igual sentido, se contemplan regímenes especiales para pequeñas empresas (*S-business*) o para determinadas estructuras patrimoniales (*partnership*).

Aunque se reconoce al contribuyente el derecho a llevar su contabilidad fiscal por el criterio de caja –y es frecuente que así se haga por las pequeñas empresas- el sistema de contabilización general es el de atender al criterio jurídico, de contracción de obligaciones y exigibilidad de los créditos. El cambio de criterio requiere siempre autorización administrativa.

#### 4. LA DETERMINACIÓN DE LA BASE

El sistema tributario americano no concibe otro modo de sujetar a gravamen las rentas empresariales y profesionales distinto del de configurar el rendimiento neto a partir de las cifras de ingresos y gastos declaradas por el contribuyente y, eventualmente, comprobadas por la Administración. Lo que no quiere decir que –como se verá enseguida- no se utilicen métodos indiciarios para, en algunos casos, sustituir la determinación precisa de un determinado ingreso o gasto por su estimación indiciaria, a partir de coeficientes o parámetros estandarizados (5).

(3) «In general, tax accounting is totally distinct from financial accounting.» REPETTI (2004), pág. 152.

(4) Sec. 446 *IRC*.

(5) En un conciso artículo publicado al inicio de los ochenta el Profesor PALAO TABOADA («Métodos y procedimientos de determinación de las bases imponibles», en *Hacienda Pública Española*, ed. IEF, n.º 79, 1982, págs. 13-20) hizo notar la confusión terminológica que en Derecho tributario, en el español en especial, existe entre los términos «métodos», «procedimientos» y «regímenes» de determinación de las bases imponibles. El método indiciario sería la técnica tributaria que recurre al uso de presunciones, indicios, tantos alzados, simplificaciones de variada índole, para construir y fijar la base imponible; procedimiento, o mejor régimen, objetivo sería aquel sistema específico de determinación de la base imponible que, generalmente con carácter optativo, contempla un de-

Tampoco, ni mucho menos, es insensible la normativa y la doctrina americana a las insuficiencias que lleva consigo el método de estimación directa de los rendimientos empresariales en términos de complejidad e injusticia. Pensando en particular en los empresarios individuales y en las pequeñas y medianas empresas el Congreso viene procurando simplificar el sistema de imposición sobre la renta, con el objetivo de que gane en eficiencia y equidad (6). Pero lo cierto y verdad es que todos los intentos de simplificar la imposición sobre la renta para mejorar sus resultados en términos de justicia –propuestas de todo género de imposición sobre el gasto, lineal o sobre el consumo– cuando se han traducido en normas, a medio plazo, han derivado en una mayor complejidad del mismo sin resultados de conjunto significativos.

Con todo, en los años setenta las carencias del sistema de estimación directa de las bases imponibles se hicieron tan evidentes que, como más adelante se explicará, el Congreso ideó un peculiar impuesto mínimo, *Alternative Minimum Tax*, que –en definitiva– viene a funcionar como un tributo de cuota mínima para quienes mayor capacidad económica demuestran en general; para las personas físicas, o jurídicas, que obtienen rendimientos derivados de actividades empresariales o profesionales, en particular.

#### 4.1. Estimación directa

En 1998 la Administración tributaria federal –*IRS (Internal Revenue Services)*– fue objeto de una profunda reforma y reestructuración, uno de cuyos ejes principales fue pasar de una estructura basada en parámetros territoriales a otra en la que el punto de referencia fuesen las necesidades de cada grupo específico de contribuyentes (7). En este sentido –prescindiendo de Departamentos transversales, como Comunicación, Asesoría Jurídica o Investigación criminal– la actividad del *IRS* se estructuró en cinco Divisiones por categorías de contribuyentes. Dos de dichas Divisiones trabajan con los contribuyentes que obtienen rentas derivadas de actividades empresariales o profesionales: *Small Business/Self Employed (SB/SE)* y *Large & Mid-Size Business (LMSB)*.

La División SB/SE trabaja con las personas físicas que obtienen rendimientos empresariales, profesionales o agropecuarios y con las empresas cuya cifra de negocios no su-

---

terminado ordenamiento tributario, y por el que se renuncia de antemano a evaluar la entidad de aquella, sustituyendo su medición por una cuantía alternativa de carácter indiciario. Pues bien, en este sentido, el Derecho tributario americano no contempla la posibilidad de que los empresarios o profesionales determinen sus rentas, con carácter optativo, mediante un régimen específico de estimación objetiva de bases imponibles. Eso sí, utiliza la metodología indiciaria, y con profusión, como técnica tributaria en la configuración de la base imponible en los impuestos sobre la renta.

(6) Por citar alguna de las reformas más recientes del IRC aprobadas en este sentido, cabe referirse a dos, bien expresivas en la denominación con las que se citan: *Individual and Small Business Tax Simplification Act* de 2003 y *Fairness, Simplification and Competitiveness for American Business Act* de 2003. En el mismo sentido, estimular la creación de riqueza y puestos de trabajo por los empresarios personas físicas y pequeñas empresas, la Administración Clinton impulsó también, en 1996, distintas reformas legislativas que incluían disposiciones de simplificación impositiva: *The Small Business Job Protection Act*; *The Health Insurance Portability and Accountability Act*; y *The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*. Lo que no deja de ser desconcertante es que lo único de simple que se encuentra en toda esta normativa es su denominación y declaración de propósitos. Por lo demás, la peculiar técnica normativa que se utiliza en Derecho americano –reformular mediante disposiciones generales, *Bill* o *Act*, los Códigos en vigor (el IRC, en cuanto a tributación federal) a base de añadir, derogar o modificar parágrafos y secciones– hace particularmente compleja la mera comprensión de lo que se está estableciendo.

(7) *Cfr. IRS Organization Blueprint*, en [www.irs.org](http://www.irs.org)>IRS Modernization.

para los \$10 millones. El resto de las empresas son responsabilidad de la División LMSB.

En todos los casos quienes obtienen rendimientos derivados de la conjugación de su capital y de su trabajo —empresariales en sentido lato— están obligados a declarar su renta neta, tal y como se deriva de su contabilidad fiscal.

Con todo —y aunque el Código es el mismo— en el sistema tributario americano la regulación y el gestión de la imposición sobre la renta de las pequeñas y medianas empresas o empresarios individuales y profesionales es distinta de la normativa y sistema de ordenación y aplicación que se sigue para las grandes empresas. Lo que se pretendió en España sin éxito —transformar la organización del trabajo en la Agencia tributaria poniendo el acento en los grupos de contribuyentes con necesidades semejantes y no en las distintas funciones que jalonan la aplicación de los impuestos— en los EE.UU. es una realidad desde 1998.

#### 4.2. Estimación objetiva

En una primera aproximación al sistema tributario norteamericano se puede llegar a pensar que no hay en el mismo noticia alguna de sistemas objetivos de estimación de las bases imponibles empresariales. Ciertamente, no existe nada equiparable a los procedimientos de estimación objetiva que se conocen en España como «módulos», conforme a los cuales determinados empresarios —que no profesionales— calculan su base imponible en el impuesto sobre la renta, o su cuota tributaria en el IVA, no a partir de su cuenta de resultados sino aplicando unos parámetros indiciarios que cada año aprueba el Ministerio.

Siendo tal cosa así, también es verdad que el Ordenamiento americano utiliza con profusión la metodología indiciaria para limitar la deducibilidad de ciertos gastos, atribuir un valor estimado a determinadas operaciones, bienes o costes, excluir determinadas reducciones, reconstruir bases imponibles ante la ausencia o deficiencia sustancial de contabilidad, etcétera. Además, y más allá del recurso accesorio a métodos estimativos de rentas, una pieza fundamental de la imposición sobre la renta, el *ATM*, en cierto modo, viene a cumplir el objetivo que pretenden los sistemas españoles de estimaciones objetivas —asegurar una contribución mínima de los empresarios, más allá de su cuenta de resultados— por un camino, eso sí, diverso al que se sigue en nuestro Ordenamiento y extendiendo su ámbito de actuación a otras rentas distintas de las empresariales.

Si se analiza con detenimiento la estructura del *ATM*, a lo que se dedicará buena parte de este epígrafe, se descubre que —en realidad— encubre un modo de resolver el mismo problema sobre el que se construyen las estimaciones objetivas —el imposible control generalizado de la contabilidad fiscal de los empresarios y profesionales— aunque por un camino diverso —limitar la deducción de ciertos gastos y reducciones en lugar de estimar la renta imponible a partir de parámetros indiciarios— y con un alcance diferente —incidiendo sobre todos los contribuyentes de mayor capacidad económica en lugar de hacerlo sólo sobre quienes obtienen rentas empresariales.

Probablemente este modo técnicamente diferente de enfrentarse al mismo problema obedece a las características propias de las realidades culturales y sociales sobre las que ambos sistemas descansan. Es bien conocido el profundo desprecio que en la sociedad norteamericana despierta el perjurio. También es sabido que, profesando hacia el pago de los tributos la misma escasa afición que el resto de los humanos, lo que un norteamericano no acepta de antemano es que su vecino no contribuya al pago de los mismos en la medida que le corresponda hacerlo y de acuerdo con la realidad formal de sus ingresos. En términos generales, el norteamericano no parte de la premisa de que el tributo

es el modo natural de compartir los gastos comunes, ni concibe las entidades públicas como titulares de una potestad incuestionable a establecerlo y exigirlo, sino que, más bien, lo considera como una intromisión excepcional en su derecho de propiedad. Precisamente por eso, es particularmente sensible hacia las desigualdades contributivas entre quienes gozan de similar capacidad económica, lo que no significa que no existan, ni que sean efectivamente menores, que las que se producen en el sistema español (8).

Todo ello conduce a un sistema de estimación de bases imponibles empresariales que está basado en la confianza de que se van a declarar con veracidad los ingresos y gastos que se han producido a lo largo del ejercicio, de acuerdo con las normas fiscales que rigen la contabilización de unos y otros. De modo que, en caso de no hacerlo –mediando falsedad– está prevista la sanción penal de las conductas fraudulentas desde el primer dólar de evasión: en línea de principio –prescindiendo de las vías de mediación y conciliación de honda raigambre en los EE.UU.(9)– la ocultación del más irrelevante ingreso, o la imputación de un solo gasto falso, podría comportar penas de reclusión y, en cualquier caso, sanciones civiles –impuestas por los jueces, que no por la Administración– más que considerables.

Los fundamentos sobre los que se asientan los sistemas españoles de estimación objetiva de bases imponibles empresariales son decididamente ajenos a estas premisas. Por una parte, en nuestra tradición cultural –la novela picaresca es un acabado ejemplo de ello– la mentira y el engaño, más que un demérito, es una forma de relacionarse que tiene evidentes manifestaciones en instituciones jurídicas, como el Registro de la propiedad inmobiliaria: la imposibilidad de confiar en la palabra del vendedor genera un sistema formal objetivo que asegura la fiabilidad de la transacción, más allá de la realidad de las cosas. En este sentido, el pagar menos impuestos que los que se está llamado a satisfacer no se interpreta, en las sociedades latinas, como una modalidad de robo masivo –al conjunto de la ciudadanía, de la comunidad política– sino como una admirable manifestación de rara astucia, digna de emulación y envidia, de lo que se llega al punto de alardear ante la parroquia del bar.

Este entorno es lo que propicia la proliferación de sistemas objetivos de determinación de las bases imponibles empresariales en los que se prescinde por completo de la contabilidad como instrumento de determinación de rentas. La Administración, impotente para controlar y sancionar la falsedad generalizada, opta por una fórmula de compromiso, que consiste en dar por buenas unas cifras aceptables extraídas –no ya de la medición del beneficio– sino de su estimación indiciaria, a partir de parámetros objetivos de rentabilidad. El empresario, o el empleado, que no pueden acogerse a los mismos los admiten con resignada envidia –no con la indignación que generaría en la mentalidad de un norteamericano– y el sistema genera para el Erario público unos rendimientos medios que la estimación directa no es capaz de procurarle.

Esta explicación no debe llevar a concluir que los empresarios norteamericanos declaren íntegramente sus ingresos y solo deducen de los mismos los gastos que la ley considera deducibles, ni que los españoles asuman la mentira como eje de sus relaciones

(8) Un reciente estudio de los servicios estadísticos del IRS evaluaba en un cuarto de billón de dólares el coste anual que para la Hacienda pública americana tiene la evasión de impuestos, en sus distintas manifestaciones. «The study indicated tax evasion and other forms of noncompliance are costing the government more than a quarter of a trillion dollars in lost revenue each year.» HERMAN, T.: «IRS To Put Focus on S Corporations», en *The Wall Street Journal*, 27/07/2005, pág. D2.

(9) Vid. mi trabajo «La resolución de controversias tributarias en el ordenamiento Americano», en *Revista Técnica Tributaria*, n.º 64, págs. 55-66.



con la Administración tributaria. Lo que se trata de transmitir es que la mentalidad que sostiene el sistema jurídico americano, construido sobre la base de buscar la justicia material, es reacia a admitir fórmulas de compromiso que asuman con normalidad que en el cálculo de las rentas empresariales de unos determinados contribuyentes se utilicen indicios y coeficientes diversos de lo que ha sido su actividad de ingresos y gastos.

El sistema jurídico español, en el que no tiene tanta importancia la realidad de las cosas como el logro de un compromiso formal que conjugue del mejor modo posible los intereses de quienes intervienen en una relación, es más sencillo aceptar fórmulas legales condescendientes con dar carta de naturaleza a un agravio comparativo. Mientras la ley lo admita, no se declare inconstitucional y socialmente resulte aceptable el sistema lo asume. Un ordenamiento como el norteamericano, construido sobre el *rule of law*, en el que la fortaleza del poder judicial es colosal, no digiere con sencillez este tipo de componendas. Sin que se prejuzgue con ello que la justicia real que se alcance por uno u otro camino sea más endeble en un caso que en el otro, pues lo cierto y verdad es que —a ambos lados del atlántico— las estadísticas demuestran que los protagonistas de la tributación sobre la renta son los trabajadores por cuenta ajena, mediando un abismo entre la contabilidad nacional que da razón de la riqueza generada por actividades empresariales y la contabilidad fiscal que recoge los rendimientos declarados por empresarios y empresas.

El sistema americano también acepta, como en los sistemas de estimaciones objetivas, que ciertos gastos no sean deducibles, o determinadas reducciones se limiten en su importe, en una u otra medida; pero para todos los contribuyentes, no sólo para quienes ejercen determinadas actividades. Sin embargo, la base imponible del impuesto sobre la renta no se concibe sino como la renta neta —ingresos menos gastos— que se derive de aplicar la normativa tributaria al respecto; determinada mediante la declaración que de los mismos haga el contribuyente y, eventualmente, comprobada por la Administración al contrastar la veracidad de su contabilidad fiscal. En ningún caso se contempla como procedimiento ordinario de estimación de las bases imponibles empresariales el recurrir, y sólo para unos concretos contribuyentes, a parámetros indiciarios que dan mera noticia de lo que presumiblemente haya podido ser su beneficio durante ese ejercicio. Sin perjuicio de que, como se verá, conscientes de que las carencias técnicas de la estimación directa —la imposibilidad de controlar la contabilidad de millones de contribuyentes— el legislador haya ideado una compleja fórmula de imposición mínima que —en definitiva— se basa en una limitación de las deducciones y reducciones ideada para conseguir que todos los contribuyentes —los empresarios en particular— paguen un impuesto mínimo sobre su renta bruta. Al mismo tiempo, es frecuente el empleo de métodos indiciarios, en el procedimiento de estimación directa, sobre todo para limitar la posibilidad de deducir ciertos gastos.

#### 4.2.1. *Personas físicas*, Income Tax

Siendo así que los regímenes o procedimientos de estimación objetiva de bases imponibles empresariales no tienen cabida, como tales, en el sistema tributario norteamericano —tal vez por las razones que se han apuntado— lo que no es desconocido por el mismo, evidentemente, es la metodología indiciaria. A lo largo de la normativa de los impuestos sobre la renta, se utilizan índices objetivos y sistemas de medición indiciarios en el cálculo de los distintos componentes de la base del gravamen. Es más, lo que ha terminado por ser, curiosamente, el corazón de la imposición sobre la renta —el *ATM*— está construido sobre un principio básico de estimación presuntiva de la renta, limitando la posibilidad de deducirse gastos reales.

Un sistema indiciario frecuente en otros países —la imputación de renta inmobiliaria— no tiene presencia, actualmente, en el *IT*. Sí se utilizan, en cambio, conceptos indeter-

minados de valoración estimada –todos ellos, en definitiva, contruidos a partir de metodologías indiciarias– como *fair market value* –valor de mercado aceptable– en las transmisiones gratuitas, o el bien conocido *arm's length value* –la contraprestación que se hubiera satisfecho entre partes independientes– cuando se trata de valorar operaciones realizadas entre personas con una vinculación cualificada –de parentesco o societaria– que justifica una prevención respecto de los valores por las mismas declarados.

Con carácter general, se puede afirmar que la deducibilidad de gastos en el sistema norteamericano es, sin duda, más generosa que en los sistemas tributarios europeos. Entre otras razones porque, a diferencia de lo que ocurre en el sistema español, no se recurre a la contabilidad mercantil como punto de partida en la construcción de la base imponible, sino que es la propia normativa tributaria la que detalla pormenorizadamente los ingresos y gastos a tener en cuenta en su configuración. Al mismo tiempo, es en su determinación detallada, más que en los ingresos, donde aparece un uso relativamente frecuente de los métodos indiciarios de estimación de bases imponibles.

Así, por ejemplo, en determinados gastos –mantenimiento y entretenimiento– respecto de los que es dudosa y difícilmente controlable su vinculación con la actividad empresarial o profesional del contribuyente la deducción se limita al 50 por 100 de su importe (10), a semejanza de lo que ocurre en el IVA español con los derivados de la adquisición y uso de la mayor parte de los automóviles.

Esta limitación nació en la reforma tributaria de 1986 (11), siendo en un primer momento del 80 por 100, para reducirse al 50 por 100 a partir de 1994. Se parte de la premisa de que en estos gastos hay un factor personal ajeno a las necesidades del negocio que, a tanto alzado, se estima en la mitad del desembolso: se viene a decir respecto de las comidas, por ejemplo, que comer fuera de casa cuesta el doble que hacerlo en la vivienda o que, en definitiva, se puede considerar un gasto profesional el coste de la comida del comensal, que no el de lo que uno consume. Puestos a rizar el rizo, verdaderamente, la sencillez de tal regla se pone en evidencia pensando –simplemente– en los supuestos de que se invite a varios comensales o, al contrario, cuando se hicieran pasar como almuerzos de negocio ágapes familiares o de ocio: la tosquedad de la fórmula da razón de un sistema salomónico de equilibrio entre ambos extremos que, en la práctica, son de más que compleja prueba y demostración (12).

Esta solución forfetaria nació de las dificultades de los contribuyentes, la Administración y los jueces (13) para ponerse de acuerdo en la acotación de reglas útiles, claras e incontrovertibles de distinción entre gastos personales y profesionales en un ámbito tan resbaladizo como los gastos de entretenimiento y comidas en el que es prácticamente imposible saber si se está tratando al cliente como amigo o los clientes son los amigos, si se disfruta de un rato de ocio o se soporta una exigencia del negocio. De hecho la Ad-

(10) «Other expenses, such as business related meals and entertainment are partially deductible pursuant to a statute that arbitrarily allows a deduction for 50% of such expenditures» RE-PETTI (2004), pág. 142. *Cfr.* Secc. 274 (n) *IRC*.

(11) *Vid.* Staff of Joint Comm. On Tax'n, 99<sup>th</sup>. Cong., «d Sess., General Explanation of the Tax Reform Act, Notice 87-23, 1987-1, CB 467.

(12) Otro modo de decir lo mismo es argumentar que, en realidad, lo que se come el contribuyente no tendría por qué ser deducible, mientras que lo que consumen sus invitados debiera serlo íntegramente: «Given the impracticality of the ideal, arguably the next-best approach is to compensate for the under-taxation of the guest by over-taxation of the host». GRAETZ, M.J. y SCHENK, D. H. (2002) 13.03[4].

(13) No falta al respecto jurisprudencia singular como el caso en el que se consideraron como no deducibles los almuerzos semanales de varios empresarios en los que se pagaba la cuenta de forma rotatoria [*Moss v. CIR*, 758 F2d 211 (7<sup>th</sup> Cir.), 474 US 979 (1985)].

ministración Kennedy llegó a proponer, sin éxito, que tales gastos, y los de viajes, no fueran de modo alguno deducibles. El sistema adoptado no implica, claro está, que cualquier gasto de esta naturaleza sea deducible en un 50 por 100. Cumplidas todas las formalidades relativas a la caracterización de los gastos profesionales –conveniencia, ligazón con el objeto del negocio, prueba, etcétera– de entre los mismos, aquellos que tengan por objeto comidas o actividades recreativas no se podrán deducir en su integridad.

En el caso de los gastos de entretenimiento hay excepciones a la regla de deducibilidad parcial de los mismos como, por ejemplo, cuando el objeto social de la empresa es la propia industria del entretenimiento son íntegramente deducibles los gastos en los que incurra en relación con el negocio al que se dedica como, por ejemplo, la asistencia a espectáculos de la competencia o las actividades de promoción o compensación entre clientes, proveedores o empleados. En este mismo sentido, las comidas que entran en el ámbito de retribuciones en especie exentas (14) son, también, íntegramente deducibles. Tampoco se aplica esta limitación en sectores específicos de actividad en los que carecería de lógica restringir la deducibilidad de los gastos de referencia: en el caso de las comidas, por ejemplo, serían íntegramente gastos profesionales para un crítico gastronómico o, en el de las entradas para espectáculos de su especialidad, para un deportista.

Nótese, en todo caso, que este modo de distinguir a tanto alzado la dimensión personal del gasto de aquella que tiene carácter profesional se utiliza únicamente para aquellos que se califican como manutención y entretenimiento. En el caso del vehículo o de un inmueble, por ejemplo, se admite que el contribuyente aplique porcentajes diferentes del 50 por 100, en función del uso efectivo que a cada menester –profesional o personal– sea atribuible (15), o –como en Derecho español– atender al carácter preferentemente profesional del bien del que trae causa el gasto, despreciando el uso ocasional del mismo para fines personales.

En cuanto a la deducción de los gastos en bienes de inversión el sistema norteamericano recurre, claro está, a lo que no es sino un método indiciario de calcular la vida útil de los mismos: los sistemas de amortización. No ha sido en este sentido infrecuente que se haya permitido deducir gastos de inversión por encima de lo que se puede considerar la vida económicamente útil de los bienes –lo que, en definitiva, es alejarse de la determinación directa de un gasto– mediante procedimientos de amortización acelerada a los que se recurre para estimular la inversión empresarial.

Siguiendo en el ámbito de los gastos deducibles, en el procedimiento de determinación de la base imponible el sistema impositivo americano diferencia con claridad dos fases. Primero se construye el rendimiento ajustado (*adjusted gross income*), por la diferencia entre ingresos y gastos generales, lo que sería equiparable al rendimiento neto en el sistema del IRPF, del que se pueden detraer una serie tasada de gastos y cuantías (16) con límites cuantitativos a tanto alzado, que vendrían a generar lo que en Derecho español llamaríamos base liquidable:

- Por ejemplo, los donativos (*charitable contributions*) son deducibles hasta un importe no superior al 30 por 100 del rendimiento ajustado, del mismo modo que los autóno-

(14) Cfr. Seccs. 119 y 132 (e) IRC.

(15) *Sapp. v. CIR*, 36 tc 852 (1961). Aun cuando también se aplican índices forfaitarios de carácter limitativo, no permitiéndose deducir cantidades que superen, para 2002, los 36,5 centavos por kilómetro recorrido.

(16) Se trata de gastos que en el ordenamiento tributario español serían, en buena parte de los casos, no deducibles: donativos, seguros médicos, pérdidas accidentales, intereses de préstamos, mínimos exentos, contribuciones políticas, inversiones en medio ambiente o en educación, sostenimiento de dependientes etcétera: se clasifican en *itemized deductions*, *miscellaneous itemized deductions*, y *personal exemption deductions*.

mos tan solo se pueden deducir el 40 por 100 —el 80 por 100 a partir de 2006—, de sus contribuciones a seguros médicos (17). Una manifestación más del empleo de sistemas indiciarios de ponderación de la base imponible, referido, eso sí, a los gastos.

- Buena parte de las reducciones, como el mínimo exento personal y familiar, a detracer del rendimiento neto ven limitada su deducibilidad en un tanto por ciento que va creciendo a medida que lo hace la renta, hasta llegar a un 20 por 100 para contribuyentes con elevados rendimientos. La misma técnica se utiliza con determinados créditos fiscales como el relativo al sostenimiento de los hijos, que se reduce en \$50 por cada \$1.000 para la parte de la base imponible que supere los \$110.000, en el caso de matrimonios, o en el caso de los intereses satisfechos por préstamos obtenidos para afrontar los gastos en educación (18). Si bien es cierto que estas limitaciones están sujetas a un programa de eliminación progresiva.
- Otros gastos (*miscellaneous itemized deductions*) (19), como contribuciones políticas o inversiones medioambientales, tan solo son deducibles en la medida que superen el 2 por 100, o el 7,5 por 100 en el caso de los gastos médicos (20), del rendimiento neto. El razonamiento es simple: a) hasta dicha cuantía, en buena medida, se considera que son más aplicaciones de renta, que gastos necesarios para su generación; b) Las exigencias formales de acreditación necesarias para su correcto control no guardan relación de proporción con la reducción que comportan en la cuota a ingresar; c) Al condicionar la detracción de una reducción al requisito de superar un determinado porcentaje de los rendimientos netos se evita que los contribuyentes con rentas altas se deduzcan este tipo de gastos. Es, claramente, una medida de simplificación de la configuración de la base imponible y de estimación indiciaria, que prescinde de la realidad económica.

En lugar de aplicarse buena parte de estas reducciones tasadas y limitadas, la mayor parte de los contribuyentes recurren, alternativamente, a descontarse una cantidad a tanto alzado que podría denominarse reducción por gastos generales de difícil justificación (*standard deductions*) y que para 2003 variaba entre \$3.975 para casados en declaración individual, \$4.750 para solteros y \$7.950 para casados en declaración conjunta, semejantes, pues, a las que se aplican en el ordenamiento español como reducciones generales para quienes perciben rendimientos del trabajo. En todos los casos se ha de adicionar a dicha reducción el mínimo exento personal (\$3.100 aprox. en 2004) y familiar (\$2.750 por cada persona dependiente del contribuyente). Ambas reducciones, como ocurría con las *itemized deductions* se limitan, escalonadamente, y también de forma indiciaria, para los perceptores de rentas elevadas.

#### 4.2.2. *Personas jurídicas*, Corporation Tax

En la estimación de la base imponible del *CT*, que grava la renta de las personas jurídicas y, en ocasiones, de entidades asimiladas (21) el empleo de métodos indiciarios de ponderación de la base imponible es marginal. No se diferencia, como ocurre en el *IT*,

(17) Secc. 162(1) *IRC*.

(18) Secc. 221 *IRC*. Hasta un máximo de \$2.500 (2001).

(19) Secc. 67 *IRC*.

(20) Secc. 213 *IRC*.

(21) Es conocida la relevancia que en el mundo jurídico anglosajón tienen las diversas modalidades de unidades patrimoniales con funcionalidad propia, *partnerships*, *funds*, *trusts*, etcétera,

entre rendimiento neto y el resto de los gastos cuya deducibilidad se limita utilizando porcentajes y cuantías indicitarias. Se parte de la premisa –como es lógico– de que todos los gastos están vinculados con la obtención de los ingresos empresariales siendo, por lo tanto, deducibles con carácter general.

Sí existe, al igual que en el *IT*, un impuesto mínimo, *Alternative Minimum Tax*, que limita la deducibilidad de gastos de forma escalonada tratando de asegurar una tributación mínima del 20 por 100. La extensión de este sistema a la imposición societaria, como se explicará en seguida, proviene de la reforma de 1986 en cuya discusión se puso de relieve que grandes empresas con abultadas cifras de negocios y bien asesoradas para desplazarse por los vericuetos de las deducciones, con frecuencia terminaban soportando un tipo impositivo efectivo en cifras de un dígito o incluso inferiores al 1 por 100.

#### 4.2.3. Alternative Minimum Tax

Solo asumiendo la premisa de que el sistema norteamericano parte de confiar en la estimación directa –ingresos menos gastos– como régimen general de cálculo de la renta neta es posible entender el llamado impuesto mínimo, *Alternative Minimum Tax* (en adelante *ATM*) ideado en la reforma de 1969 como contribución mínima de los contribuyentes situados en las franjas superiores de renta (22).

El *ATM* se ideó como un procedimiento singular para asegurar que los más ricos pagasen una contribución mínima a los gastos públicos (23). En realidad el sistema nace de las propias carencias del sistema de estimación directa como procedimiento equitativo de medición de la capacidad económica. En el sistema tributario americano, como se ha hecho notar, la renta es un concepto de una extraordinaria complejidad siendo así que el *IRC* contiene un intrincado entramado de todos y cada uno de los ingresos que se han de computar como renta del período y de los gastos que es posible sustraer al construir la base imponible. En la configuración del concepto de renta son más que numerosas las exenciones, los gastos deducibles, las reducciones –de diferente tipo y categoría– y los créditos de impuesto que van erosionando la base y aligerando la cuota a pagar.

Así las cosas, a finales de los años 60 causó un considerable escándalo en la sociedad americana el constatar que 154 contribuyentes con ingresos superiores a \$120.000 disfrutaban de cuota cero en el *IT* gracias a la habilidad de sus asesores para desplazarse por el paraíso de los beneficios fiscales. La noticia produjo tal revuelo –se afirma que generó mas correspondencia en el Congreso que la guerra de Vietnam– que el Departamento

---

en buena medida equiparables a las llamadas en el Derecho tributario español entidades sin personalidad jurídica (art. 35.4 Ley n.º 58, de 17 de diciembre de 2003, General Tributaria, en adelante LGT) que, a semejanza de lo que ocurre en nuestro ordenamiento, en ocasiones operan como sujetos de Derecho y en otras como meros centros de imputación de derechos y obligaciones, pasando (*pass-through*) los mismos –ingresos, gastos, deudas– directamente a sus miembros o partícipes.

(22) Un estudio completo de este recargo, que en realidad funciona como cuota mínima de imposición sobre la renta, puede encontrarse en H.S. PECKRON (1989): *The Alternative Minimum Tax*, CCH, 1989. En la actualidad se calcula que un 27% de los contribuyentes con ingresos entre \$75.000 y \$100.000 satisfacen el *ATM*.

(23) «Congress adopted the alternative minimum tax 'to insure that all taxpayers pay a minimal income tax when tax expenditures would otherwise eliminate or reduce tax liability' (Staff of the Joint Committee on Taxation, *General Explanation of the Tax Reform Act of 1986*, pág. 432 (1987)) REPETTI (2004) pág. 144.

mento del Tesoro vino a idear, y el Parlamento a aprobar, este «impuesto alternativo» como original fórmula para remediar tal estado de cosas.

Formalmente se trata de un impuesto alternativo al *IT* cuya base imponible es considerablemente más extensa que la del impuesto sobre el que se construye. En resumen, vienen a ser contribuyentes del *ATM* aquellos que declaren en *IT* una cifra de ingresos brutos superior a una determinada cifra –actualmente entre \$22.500 y \$58.000, en función del tipo de contribuyente y opción de declaración– quedando en tal caso sujetos a satisfacer este impuesto alternativo, del que se deduce la cuota que se hubiera debido de pagar por *IT*. La base imponible del *ATM* se construye partiendo de la base imponible del *IT* y adicionando a la misma toda una serie de gastos, deducciones, reducciones y créditos de impuesto de entre los que la habían erosionado al calcular la cuota inicial: gastos médicos, impuestos locales y estatales, *miscellaneous deductions*, determinadas amortizaciones y la deducción estándar, por ejemplo. Los mínimos exentos, que en el *ATM* son sustancialmente más elevados (24), se reducen en 25 centavos por cada dólar que los ingresos excedan de \$150.000, \$112.500 o \$75.000, para unidades familiares, tribuciones separadas y no casados respectivamente. De modo que para una unidad familiar, por ejemplo, con ingresos superiores a \$300.000 el mínimo exento desaparece de la base imponible del *ATM*.

Algunas de las reglas específicas de configuración de la base imponible del *ATM* son, por ejemplo (25):

- Por doble imposición internacional, la cantidad a deducir se reduce en un 10 por 100.
- El mínimo exento por personas dependientes no es deducible, lo que supone penalizar de forma notable las familias numerosas; cuestión ésta que ha sido especialmente criticada, pues socava la propia lógica conceptual del mínimo exento como aquella porción de la renta que –por estar afectada a las necesidades básicas del contribuyente– no debe formar parte de la renta imponible.
- Las ganancias patrimoniales derivadas del ejercicio de *stock options* se calculan por la diferencia entre el coste de adquisición de la opción y el valor de la acción a la fecha de su ejercicio, salvo que se enajene antes de que finalice el ejercicio fiscal, lo que supuso –especialmente a inicios de la década del 2000, cuando se desinfló la burbuja financiera tecnológica– que muchos empleados de empresas en bancarrota técnica fueran llamados a tributar en el *ATM* por ganancias que ni siquiera habían realizado y, lo que es peor, que por las perspectivas de los títulos que poseían era del todo imposible que nunca llegaran ni siquiera a acariciar.
- La deducción de gastos profesionales no está permitida en el *ATM* para quienes ejercen su profesión en régimen de «dependencia funcional» lo que –siendo éste un concepto ciertamente equívoco– no deja de causar considerables controversias y agravios comparativos entre profesionales que ejercen a través de sociedades o comunidades de bienes y aquellos que lo hacen a título personal.

Todas las precedentes limitaciones de gastos palidecen al compararlas con el efecto que en la recomposición de la base imponible de la imposición federal sobre la renta a través del *ATM* produce la imposibilidad de deducir en la misma los impuestos ya pagados a otras entidades públicas. Se calcula que cerca de la mitad de las deducciones que se pierden en el impuesto mínimo provienen del carácter no deducible que en el mismo tienen los impuestos

(24) En 2004 ascendían a \$40.250 para solteros; \$58.000 para cónyuges en tributación conjunta; \$29.000 para cónyuges en tributación separada; y \$22.500 para *partnerships* y *trusts*.

(25) Los ejemplos están tomados de EBELING, A. y NOVACK, J. (2002): «Killer Tax», en *Forbes*, April, 1.

estatales y locales, incluso los que inciden sobre las ventas, que –a salvo, básicamente, de los que gravan las compras personales– sí se pueden deducir íntegramente de la base imponible del *IT*; lo que adquiere especial gravedad en lo que a las ganancias patrimoniales afecta, muy diversamente gravadas en cada Estado o ciudad, generando notables diferencias de tributación efectiva por razón del territorio en el que se reside. No se puede perder de vista que en los EE.UU. la transferencia de ingresos fiscales desde el Gobierno federal hacia los Estados y municipios –a través de esta deducción– es más que notable, viniendo a quedar considerablemente matizada mediante la imposibilidad de practicarse la referida deducción de impuestos a efectos del cálculo de la base imponible del *ATM* (26).

Sobre dicha base, recompuesta, se aplica una alícuota que inicialmente fue del 10 por 100 (1969), posteriormente (1976) se incrementó en cinco puntos, se elevó más tarde (1986) hasta el 21 por 100 primero y el 24 por 100 más tarde (1991), llegándose, finalmente, al doble tipo vigente del 26 por 100 y del 28 por 100, por encima de \$175.000. En el año 1986 el *ATM* se extendió a las sociedades, siendo su importe vigente en el *CT* del 20 por 100. De modo que los contribuyentes con cifras considerables de ingresos y que disfruten de numerosos beneficios fiscales serían quienes habrían de pagar esta alícuota alternativa, en concepto de impuesto mínimo sobre la renta, del que se deduce la cuota tributaria debida en concepto de *IT* o *CT*.

Si en un primer momento fue bien recibido, en la actualidad es muy discutido, principalmente por tres razones:

- Al no haberse deflactado las cifras a partir de las cuales se aplica esta limitación objetiva de la deducibilidad de gastos, y correspondiente pago del *ATM*, el sistema de impuesto mínimo se ha extendido desde las clases altas hacia las clases medias (27).
- Si bien es cierto que permite al sistema una cierta ganancia en términos de equidad vertical, se consigue a costa de una considerable complejidad.
- Por último, una de las reducciones que no se aplica íntegramente en la base imponible del *ATM* es la relativa al mínimo exento familiar y, además, el personal se va reduciendo hasta desaparecer para contribuyentes por encima de unos determinados ingresos brutos, lo que destruye el propio concepto de renta disponible y hace del mismo una técnica tributaria especialmente perniciosa para aquellos de quienes depende económicamente un número importante de descendientes o/y ascendientes.

En realidad este impuesto mínimo pone en cuestión toda la extraordinariamente compleja trama de ingresos y gastos, en régimen de estimación directa, sobre la que descansa la base imponible de la imposición americana sobre la renta. En última instancia viene a recono-

(26) En EE.UU. las entidades locales –responsables, entre otros muchos, de los servicios de educación pública, se financian, básicamente, con un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria que puede llegar a tener una entidad colosal en los municipios donde se concentra la clase alta: en Belmont, por ejemplo, en el entorno de Boston se llega a pagar por este concepto entre \$800 y \$1000 mensuales. El restringir la posibilidad de deducir tales importes de la base imponible del *ATM* es una medida evidentemente encaminada a incrementar la contribución de los más ricos al sostenimiento de los gastos públicos federales. La imposibilidad de deducirse los impuestos sobre las ventas soportados en el ejercicio de la actividad empresarial –ya se ha hecho notar que en EE.UU. no existe IVA, ni imposición federal sobre el consumo– opera también como un sistema de reequilibrio de la imposición sobre la renta de quienes obtienen rendimientos empresariales o profesionales, acercando su renta imponible –en el impuesto mínimo– a la cifra de ingresos brutos.

(27) Si en 1970 lo pagaron 18.900 contribuyentes, procurando unos rendimientos de \$122 millones, en 1998 fue satisfecho por 853.400 contribuyentes, que aportaron por este concepto \$5.014,5 millones. Las estimaciones para el 2010 apuntan hacia 35,5 millones de contribuyentes y \$133.000 millones de recaudación.

cerse implícitamente con el mismo que, tanto el legislador como la Administración, han fracasado en su intento de construir un impuesto que grave la capacidad económica efectiva de cada contribuyente. De modo que, asumiendo que todo el entramado de gastos, deducciones y beneficios fiscales genera más distorsiones, injusticias y agravios comparativos que los que trata de paliar, se establece un impuesto mínimo y casi lineal sobre una cuantía más próxima al concepto de ingresos brutos que al de renta disponible. ¿No es esto un remedo de las estimaciones objetivas solo que aplicadas a todos los contribuyentes, eso sí, concentrándose su incidencia efectiva en quienes obtienen rentas empresariales o profesionales, en cuanto dotados de una mayor capacidad de deducirse gastos? En teoría la imposición americana sobre la renta —el *IT* y el *CT*— descansa sobre el mito de la determinación directa de ingresos y gastos conforme a la contabilidad fiscal. En la práctica lo que funciona son, en esencia, las retenciones en los rendimientos del trabajo y el gravamen de una parte de los ingresos brutos mediante un complejo, tosco e injusto sistema de impuesto mínimo que se basa en una estimación objetiva de la renta neta. Al compararlo con el sistema español, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

En los dos, el protagonismo de la imposición sobre la renta recae sobre los rendimientos del trabajo, sujetos a retención.

El sistema americano es sustancialmente más complejo y comporta una mayor presión fiscal indirecta.

Al mismo tiempo es menos equitativo, pues la limitación de reducciones y gastos deducibles al objeto de calcular el impuesto mínimo no afecta sólo —aunque sí preferentemente— a quienes obtienen rendimientos empresariales o profesionales.

Ambos sistemas evidencian las dificultades técnicas y aplicativas, en la práctica insalvables, con que tropieza el Derecho tributario en su pretensión de medir y controlar de forma precisa la capacidad contributiva de los empresarios y profesionales individuales. Con una diferencia importante: el legislador español lo reconoce abiertamente y busca un sistema alternativo sencillo y optativo, mientras que el norteamericano insiste en buscar el remedio en un extravagante, complejo e injusto impuesto alternativo que acentúa los agravios comparativos sin atacar el eje del problema.

### 4.3. Estimación indirecta

Como se viene haciendo notar el sistema tributario americano no contempla formalmente, como procedimiento ordinario de determinación de bases imponibles, la estimación del beneficio empresarial a partir de indicios objetivos de rentabilidad. Evidentemente, lo que sí prevé es el empleo de sistemas indirectos de reconstrucción de bases imponibles en fase de inspección, cuando la documentación aportada por el contribuyente no resulte fiable.

El *IRS* edita un voluminoso *vademecum* de doctrina y práctica administrativa con el título de *Internal Revenue Manual*. Formando parte del mismo, un extenso prontuario —*Market Segment Specialization Program* (28)— facilita a los inspectores de la Agencia todo un repertorio de criterios a seguir en procedimientos de comprobación, ordenado por sectores de actividad: *Audits Techniques Guides*. En cada caso —abogados, arquitectos, bares, peluquerías, tiendas de regalos, etcétera— se facilita al inspector un estudio pormenorizado del sector, en el que se incluyen características generales, estadísticas,

(28) A la fecha de redactar este trabajo dicha documentación no parecía disponible en la página web del *IRS*. Una edición en papel obra en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de *Harvard University*, y una breve explicación del programa en el doc. núm. 9098 del *IRS*, «*MSSP. Revolutionizing the way IRS conducts its business*».



referencias bibliográficas, prácticas contables, laborales o empresariales más habituales y otro tipo de información que pueda ser útil al acometer la comprobación de las declaraciones presentadas por contribuyentes que ejercitan dichas actividades.

En estos estudios sectoriales se contemplan métodos alternativos de estimación de bases imponibles, basados en técnicas indiciarias, que ayuden al inspector a reconstruir los ingresos y gastos del contribuyente, cuando su contabilidad no resulte fiable. La peculiaridad que estas técnicas de inspección, frente a los regímenes de estimación objetiva que conocemos en España, radica –además de en su carácter extraordinario y subsidiario– en que están construidas sobre la base de estudios estadísticos, análisis y cálculos muy detallados.

Así, por ejemplo, en el sector del taxi se utiliza un estudio realizado en Los Ángeles en los años ochenta a partir de inspecciones realizadas durante dos años a 650 taxistas. A partir de la experiencia adquirida en aquellas actuaciones inspectoras se redactaron unas instrucciones generales que incluyen una fórmula, admitida por la *Tax Court* (29), de estimación indirecta de los ingresos brutos a partir de las millas recorridas, el importe de la bajada de bandera y una estimación a tanto alzado de las propinas. En otro caso, las pizzerías, se utiliza un método, también admitido en alguna ocasión por la Corte tributaria (30), basado en el cálculo de la rentabilidad estimada, a partir de los datos obtenidos de los proveedores de los principales ingredientes de las pizzas, fundamentalmente de harina. El procedimiento incluye el envío de muestras a un laboratorio para que evalúe el porcentaje de cada ingrediente y se completa con un cálculo estimado de los ingresos por bebidas y propinas. En el caso de los establecimientos de *bed & breakfast*, como último ejemplo, se utiliza un estudio del sector publicado por una de las entidades que asocia a estos empresarios en el que se hacían estimaciones de ingresos y gastos a partir de encuestas.

## 5. ESTADÍSTICAS

Las primeras cifras a las que es preciso hacer referencia para comprender la dimensión del sistema tributario norteamericano son las que ponen en relación los ingresos públicos con el PIB. Si en Europa esta relación oscila entre el 30 por 100 y el 50 por 100, en EE.UU. ha permanecido estable, desde los años 60, en una franja que se mueve entre el 17 por 100 y el 20,8 por 100, tendiendo a la baja desde 2001. La mayor parte de los ingresos federales provienen del Impuesto sobre la Renta (46,3%) y de las cotizaciones sociales (34,9%), aportando el Impuesto sobre Sociedades un 13 por 100 y el de transmisiones hereditarias y gratuitas un 1,43 por 100 (31). Aun cuando estas cifras no incluyen el gasto público estatal y el local –cuyos impuestos son, en parte como se ha hecho notar, deducibles en la base imponible del impuesto federal sobre la renta– son cifras bien expresivas del papel social y económico que tiene asignado en los EE.UU. el sector público, bien lejano del que desempeña en Europa.

(29) *Warren R. Batt Sr. And Optat M. Batt. V. Commissioner.*

(30) *Maltese v. Commissioner.*

(31) Las cifras están tomadas de REPETTI (2004), pág. 141. El Prof. Repetti llama la atención al respecto sobre una relación bien representativa de la evolución del sistema tributario americano: entre 1944 y 2002 la significación que en el mismo tienen los ingresos por cotizaciones sociales y por impuesto sobre sociedades se ha, literalmente, invertido; los primeros han aumentado desde un 7,9% a un 33,9% mientras que los segundos decrecían en una proporción equivalente, del 37,8% al 13%, con una previsión de la Oficina presupuestaria del Congreso que apunta hacia un porcentaje del 8% en 2015 («Surge in Corporate Taxes Is Expected to Reduce Deficit», en *New York Times*, 16/08/2005).

Bien demostrativo de la secundaria función socioeconómica que tiene asignado el sector público americano es el procedimiento de aprobación de gastos (32). Ni todos los gastos se aprueban en una única ley de presupuestos, ni todos los créditos presupuestarios se prorrogan de forma automática en el caso de que no se haya habilitado un nuevo programa al finalizar el ejercicio. La mentalidad que subyace en el sistema de aprobación de gastos es más medieval que moderna: El pueblo americano, representado en el Congreso, autoriza, excepcional y anualmente, al Ejecutivo a apropiarse (33) de parte de sus recursos para atender unas concretas necesidades del común. En este sentido, y a diferencia de lo que ocurre en Europa, es frecuente la afectación de ingresos tributarios específicos a determinados programas de gasto. En EE.UU. ni el impuesto ni el gasto se dan por sobreentendidos: Sistemáticamente se requiere su detallada justificación, lo que no quiere decir –claro está– que las leyes tributarias tengan vigencia limitada en el tiempo; pero sí –desde luego– que el gestor de programas de gasto es periódicamente llamado a dar cuenta de los mismos, sin que pueda dar por supuesto que su continuidad esté garantizada.

En los siguientes cuadros se presentan algunas cifras y porcentajes extraídos de las memorias oficiales de resultados del *IT* en los ejercicios 1998 y 2001:

## 1998

	SALARIALES	INTERESES	DIVIDENDOS	EMPRESARIALES	GAN. PAT	
DECLARANTES	106.535.263	67.231.792	30.423.274	13.083.038	20.956.812	TOTAL
RENTA NETA	3.879.762.259	178.333.632	118.479.991	226.144.788	455.223.326	4.857.943.996
RENTA MEDIA	36	3	4	17	22	
% DECLARANTES	85	54	24	10	17	
% RENTA	79,86	3,67	2,44	4,66	9,37	

DECLARACIONES	124.770.662
BASE LIQUIDABLE	3.747.564.022
% RENTA	77,14

## 2001

	SALARIALES	INTERESES	DIVIDENDOS	EMPRESARIALES	GAN. PAT	
DECLARANTES	111.227.450	67.479.816	32.621.151	13.611.559	15.116.604	TOTAL
RENTA NETA	3.369.172.855	146.256.689	88.216.475	184.138.178	257.927.295	4.045.711.492
RENTA MEDIA	30	2	3	14	17	
% DECLARANTES	85	52	25	10	12	
% RENTA	83,28	3,62	2,18	4,55	6,38	

DECLARACIONES	130.255.237
BASE LIQUIDABLE	3.111.158.663
% RENTA	76,90

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos publicados por el IRS en la serie *Individual Income Tax Returns*

Notas: (1) Las cantidades se expresan en miles de dólares

(2) Se han seleccionado las principales categorías de renta, excluyendo capital inmobiliario, cánones, pensiones, *partnerships*, beneficios sociales y otros

(32) Para una explicación detallada del mismo puede consultarse mi trabajo, «El procedimiento presupuestario americano», en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 3, 2000.

(33) Tanto los programas anuales de gasto público, como las decisiones del Legislativo que impliquen un incremento del mismo, han de recibir el refrendo de la Comisión del Congreso que –sin duda alguna– más poder tiene en la Cámara, y cuya denominación dice mucho de la mentalidad a la que se está haciendo referencia: *Committee of Appropriations*. La Comisión decide sobre cada propuesta federal que conlleve «apropiarse» de los recursos de los ciudadanos.

De su análisis se pueden extraer las siguientes conclusiones:

El número de contribuyentes que declaran rentas salariales (85%) es comparativamente muy elevado.

El porcentaje que representan las rentas salariales sobre el total (83,28% en 2001) es, igualmente, el más significativo, con notable diferencia y resultando, además, creciente.

También son las rentas salariales las que arrojan una renta media declarada por contribuyente más elevada (\$30.000 en 2001).

Por el contrario, en 2001, declaraba rendimientos empresariales un 10% de la población, por importe medio de \$14.000, representando apenas un 5% de las rentas imponibles.

Entre la renta neta y la base liquidable se pierde un 25% de la base imponible.

El número de contribuyentes del impuesto ha pasado de los 357.598 que presentaron su declaración en 1913, a los 130.255.237 que lo hicieron en 2001.

En términos estadísticos las bases imponibles empresariales se vienen deteriorando al mismo tiempo que se incrementan, de forma más que notable, las bases imponibles del *ATM*, (34) lo que evidencia –sin duda alguna– el fracaso del sistema de estimación directa. La lectura de las cifras es nítida: la actividad económica crece y los ingresos brutos de la actividades empresariales también, lo que conduce –entre otros factores a los que ya se ha hecho referencia– a un apreciable incremento de la recaudación del impuesto mínimo. Al mismo tiempo, sin embargo, las rentas empresariales declaradas en los impuestos sobre la renta experimentan un retroceso, que es aún más acentuado cuando la comparativa se refiere a las cuotas líquidas. Se podría pensar que es debido a una menor productividad de la Economía americana pero, más bien, lo lógico es concluir que las empresas obtienen una rentabilidad extraordinaria de los beneficios fiscales que se corrige, en parte, a través del impuesto mínimo. En definitiva, lo que verdaderamente funciona –como antes se hacía notar– no es la estimación directa, sino el impuesto de cuota mínima para los empresarios o profesionales y las retenciones para los empleados.

## 6. LOS DEBERES FORMALES EN LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL. LOS DEBERES DE FACTURACIÓN

La inexistencia en el sistema americano de un impuesto federal sobre el valor añadido y el hecho de que la imposición estatal sobre las ventas –apenas existe imposición sobre los servicios– no sea de entidad similar a la europea lleva consigo el que la regulación de las características y conservación de las facturas no sea una cuestión de particular relevancia.

En el Código de rentas internas una breve sección (35) hace una referencia general al deber general de todo contribuyente de realizar las declaraciones y conservar la documentación que el Secretario del Tesoro estime necesaria para una correcta determinación de

(34) «Corporate pretax profits reported on returns for tax year 2002 declined by 6.6 percent, to \$563.7 billion. The finance and insurance sector showed the largest decrease, down 7.9 percent to \$247.0 billion. Total income tax before credits decreased 5.1 percent to \$209.7 billion, and income tax after credits dropped 7.9 percent to \$153.6 billion. The alternative minimum tax increased 40.6 percent to \$2.5 billion» 2005 IRS Summer Statistics of Income Bulletin ([www.irs.gov/newsroom](http://www.irs.gov/newsroom)).

(35) Sec. 6001 *IRC*.

las obligaciones fiscales establecidas en el mismo (36). Incidentalmente se hace referencia al deber específico de conservar las facturas entre las disposiciones relativas al sector de las bebidas alcohólicas (37) y al describir las características de un tipo de sociedades, *Foreign Sale Corporation*, a las que se aplica un régimen impositivo especial (38).

Otras dos disposiciones del Código en el que se hace una referencia tangencial a la obligación de conservar los documentos que acrediten la veracidad de los ingresos y gastos declarados evidencian, una vez más, la premisa, más formal que real, de estimación directa que preside la ordenación de la imposición sobre la renta en los EE.UU. y que se asienta sobre la fiabilidad de las declaraciones y la sanción de las falsedades:

- En materia de prueba, se establece un principio general de que, en cualquier procedimiento judicial, si un contribuyente aporta alguna prueba de la veracidad de lo declarado, la carga de probar su falsedad recaerá sobre el Tesoro público salvo, por ejemplo, que el contribuyente no hubiera conservado la documentación requerida por el Tesoro (39).
- En la normativa sancionadora se contempla una sanción específica –de hasta \$100.000 para personas físicas y \$500.000 para sociedades– y/o una pena de hasta 3 años más las costas del proceso, para quien –habiéndose aceptado un acuerdo con la Administración tributaria– bien destruyera, modificara o falsificara cualquier libro, documento o registro, bien declarara falsedad alguna sobre su situación patrimonial o la de tercero (40).

## 7. SISTEMAS COMBINADOS DE TRIBUTACIÓN OBJETIVA: RENTA, CONSUMO, COTIZACIONES SOCIALES

Las mismas razones que han impedido que formalmente germinen en su sistema tributario regímenes de estimación objetiva, a semejanza de los módulos del ordenamiento español, hacen improbable en los EE.UU. la aparición de fórmulas semejantes al Simplex brasileño o al Monotributo argentino (41). Sin perjuicio de que, como se viene haciendo notar, el *ATM* encubra, en realidad, un sistema de estimación objetiva que atenúa el fracaso de la directa.

Una razón adicional dificultaría la adopción de sistemas integrados de tributación estimativa. Es bien conocido que en Norteamérica no existe, por ahora, un impuesto general sobre las ventas. La imposición sobre las ventas es competencia de los Estados –a salvo de algún impuesto federal sobre consumos específicos– que por lo general no sujetan a gravamen la prestación de servicios, solo la entrega de bienes, y a unos tipos impositivos que raramente superan el 5%. No obstante lo cual, el Gobierno federal no deja de publicitar su intención de ir desplazando la carga del déficit desde la imposición sobre la renta –que se viene reduciendo– hacia la imposición sobre el consumo, bien sea mediante un incremento de los impuestos estatales, bien sea mediante la creación de un

(36) Entre la normativa reglamentaria una disposición del Departamento del Tesoro contiene disposiciones genéricas sobre la documentación que han de conservar los contribuyentes entre la que se hace referencia a las facturas: *Federal Tax Regulations* § 1.6038A-3 *Record Maintenance*.

(37) Secs. 5114 y 5124 *IRC*.

(38) Sec. 922 *IRC*.

(39) Sec. 7491 *IRC*.

(40) Sec. 7206(5) *IRC*.

(41) En algún Estado de la Unión sí se han ensayado este tipo de técnicas de impuesto único, al parecer, sin un particular éxito: *Michigan Single Business Tax* (1976).

nuevo impuesto federal. Siendo cierto que, como se ha mencionado, son los Estados quienes sujetan a gravamen la venta de bienes, el sistema financiero público permite a la Unión condicionar las políticas fiscales de los Estados, supeditando –por ejemplo– la dotación de programas específicos de gasto público federal a la adopción por los Estados beneficiarios de los mismos de determinadas políticas tributarias o presupuestarias.

Más arriba se hacía referencia a la aversión que produce en el americano tanto el pago de los tributos como el que el vecino los defraude. Si esto es cierto respecto de los impuestos que gravan la renta, con mayor razón lo es en relación a los que inciden sobre el consumo. A diferencia de lo que ocurre en Europa –donde aceptamos la financiación de los entes públicos con cierta naturalidad y el pagar un impuesto por consumir sin poner en duda su justificación– el ciudadano americano convive resignadamente con los tributos sobre la renta o la propiedad porque acepta que ambas cosas son una expresión de su capacidad económica; es aún más reticente a la hora de admitir los impuestos sobre el consumo, que percibe como una extraña forma de confiscación. Con mayor dificultad, pues, aceptaría que un grupo de ciudadanos –los pequeños empresarios– se apropiaran de una parte de la recaudación no revirtiendo en el Tesoro público la integridad de lo que en sus ventas han repercutido, sino una cifra diversa construida a partir de parámetros objetivos de volumen de negocio, a semejanza de lo que ocurre, por ejemplo, en los regímenes simplificados del IVA.

En cuanto a las cotizaciones sociales, que sí son gestionadas por el *IRS*, no son comparables con las que existen en países como España, del mismo modo que los servicios sociales financiados con las mismas tampoco admiten parangón. Hasta unos rendimientos anuales de \$85.000 (aprox.) un autónomo paga el 15,3 por 100 de su renta neta y un empleado el 7,65 por 100 de su salario –pagando la empresa otro 7,65 por 100.

## 8. LA REFORMA Y SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO: *THE FLAT TAX*

En la mentalidad americana las referencias a la simplificación de los impuestos no van ligadas tanto a la estandarización de sistemas de cálculo que permitan una más sencilla determinación de las bases imponibles, sino a la estructura misma del sistema tributario (42). Cuando se habla de simplificar los impuestos se alude a cuestiones como la opción entre sistemas de exención o de imputación de las rentas obtenidas en el extranjero, si es preferible un impuesto sobre el gasto a un impuesto sobre la renta o sobre el consumo (43) o, en los últimos años, a la imposición línea sobre la renta y al establecimiento de un impuesto federal sobre el consumo –ventas y servicios– que viniera a sustituir al impuesto sobre la renta (44).

(42) Vid. PAUL, D. H. (1997): «The Sources of Tax Complexity: How Much Simplicity Can Fundamental Tax Reform Achieve?», en 76 N.C.L. Rev., págs. 151 y sigs.

(43) En los años ochenta tuvieron una notable repercusión, todavía vigente, las propuestas de Bradford, desde el Departamento del Tesoro sobre la posibilidad de sustituir el impuesto sobre la renta por un impuesto sobre el gasto cuya base imponible, en síntesis, se centrara en el *cash-flow*, el consumo, que no el ahorro ni la inversión. David F. BRADFORD *et al.*, *Blueprints for Basic Tax Reform* (2d ed), (1984), Tax Analysts, Arlington, VA. Divulgado en España como «informe Bradford» merced a su publicación en castellano, en 1986, por el Ministerio de Economía y Hacienda, con el título *Propuestas para una reforma tributaria básica*. En la misma dirección tuvo notable difusión en nuestro país la propuesta de Sven-Olof LODIN, *Impuesto progresivo sobre el gasto*, (Introducción de José A. Parejo Gamir), IEF, Madrid, 1983.

(44) Vid. J.M. BICKLEY (2005): *Flat Tax Proposals and Fundamental Tax Reform: An Overview*, CRS Issue Brief for Congress, The Library of Congress, *passim*. En este informe realizado en el

En este orden de cosas, a principios de los ochenta dos economistas de la *Hoover Institution*, Robert HALL y Alvin RABUSHKA publicaron una propuesta de reforma integral del sistema tributario que denominaron *The Flat Tax*. En la década siguiente el líder de la mayoría republicana en el Congreso, Dick ARMEY (45), asumió como propia esta propuesta, que ya por entonces inspiraba las reformas tributarias de países del Este de Europa, como las repúblicas bálticas y Rusia, que desde el comunismo se incorporaban a la Economía de mercado. En los últimos tiempos un conocido oligarca de la prensa económica, Steve FORBES, que optó a la presidencia del país, ha hecho bandera de dicha propuesta, inundando los quioscos de estaciones y aeropuertos con un *best seller* en el que propone suprimir la Administración tributaria usando una postal para declarar el impuesto sobre la renta (46). El que fuera Ministro de Hacienda, *in pectore*, de la recién elegida Canciller alemana, el Profesor KIRCHOFF, Catedrático de Derecho tributario, ha tomado el testigo en Europa y propone simplificar el gravamen hasta reducir su declaración al espacio que ocupa, no ya una postal, sino un posavasos de cerveza.

En España estas propuestas se han difundido con la denominación de «impuesto lineal» (47), por cuanto una de sus características es precisamente ésta: trasladar la progresividad del gravamen desde la tarifa, que se sustituye por un tipo impositivo único, hasta la base imponible, en la que se introducen generosas reducciones por razón de mínimo exento y familiar. En realidad el *Flat Tax* es algo más que el mero aplanar la tarifa para sustituirla por un tipo impositivo único, del 17 por 100 en la propuesta de FORBES, del 25 por 100 en la de KIRCHOFF.

La reforma más radical se opera en la base imponible, de la que se extraerían los rendimientos y las ganancias del capital, entre otros componentes, quedando únicamente sujetas a gravamen las rentas salariales y las empresariales. Además, de los rendimientos empresariales serían íntegramente deducibles todos los gastos de inversión —suprimiendo los sistemas de amortización y permitiendo la compensación ilimitada de pérdidas— del mismo modo que los de producción. Desaparecería el problema de la doble imposición de los dividendos, que únicamente tributarían como beneficios empresariales, y los derivados de la transparencia fiscal, que carecerían de razón de ser en un sistema de tipo único idéntico para personas físicas y jurídicas. Los gastos que trajeran causa de retribuciones en especie de los empleados tampoco serían deducibles, lo que también contribuiría a simplificar el gravamen, pues dejarían de existir, para transformarse en retribuciones dinerarias.

En consonancia con los postulados de reformas tributarias que los republicanos vienen auspiciando desde hace más de veinte años, se eliminarían exenciones, reducciones y otro tipo de beneficios fiscales para sustituirlos por un generoso mínimo exento perso-

---

Congreso se enumeran y analizan todas las propuestas de simplificación y reforma global del sistema tributario, hasta diez, que en las últimas cinco legislaturas se han venido presentando y discutiendo en el Capitolio. Todas ellas tienen un mismo hilo conductor: dilatación de la base imponible y reducción de tipos en la imposición sobre la renta, cuando no eliminación del gravamen, y adopción de algún impuesto federal sobre el gasto, el consumo o las ventas.

(45) El congresista Armeý ya promovió la presentación y discusión de esta propuesta en el Congreso a mediados de los años noventa. *Vid.* US CONGRESS COMMITTEE ON SMALL BUSINESS, Subcommittee on Taxation and Finance, *The Flat Tax and Small Business*, 104th. Cong., May, 18, 1995.

(46) S. FORBES: *Flat Tax Revolution*, Regnery Publishing Inc., Washington, DC, 2005. En su pág. 90 dedica una sintomática referencia a España: «Meanwhile even Spain (with its socialist, anti-American government) is considering a 30 percent flat tax. The rate is high by flat tax standards —wich is what you might expect from Western European leftists. But at least they see the virtue of simplicity».

(47) Sobre todas ellas, y eventual traslación al modelo fiscal español *vid.* J.M. DURÁN CABRE (2004): *Modelos alternativos al IRPF español*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2004.

nal (en torno a \$13.200) y familiar (\$4.000 por hijo, más \$1.000 por cada uno con edad inferior a 16 años, que puede transformarse en un impuesto negativo sobre la renta para contribuyentes con rentas inferiores al mínimo exento). Es evidente, pues, la continuidad de estas propuestas con las ideas de simplificación tributaria que dieron paso a las reformas de los ochenta, eso sí, dando un paso más: acabar definitivamente con el sistema de impuesto sintético y progresivo sobre la renta de las personas físicas que ha presidido los sistemas tributarios de la segunda mitad del siglo veinte, para sustituirlo por un impuesto lineal sobre los rendimientos empresariales –sin distinción según la forma jurídica adoptada– y salariales. En cuanto a éstas últimas se pretende, también, eliminar el sistema de retenciones, justificando tan radical cambio en los costes de gestión que la práctica de las retenciones en la fuente tiene para las empresas.

Los estudios económicos que avalan tales propuestas estiman que la liberación de recursos económicos sería de tal calibre que el crecimiento del PIB se doblaría, con el consiguiente incremento de la recaudación que, por otra parte, vendría dada, también, por la dilatación de las bases imponibles. Lo que no parece tan claro que se haya evaluado detenidamente es el resultado que tendría en el control de las rentas el llevar tales propuestas a sus postulados íntegros –eliminación de los sistemas de retención en la fuente y deducción íntegra de los gastos empresariales de inversión– confiando la totalidad del cumplimiento espontáneo del impuesto a la buena voluntad de los contribuyentes. Ante dicha objeción razonan sus partidarios que un impuesto sobre la renta del 17 por 100 de los rendimientos salariales y empresariales eliminaría la propensión del contribuyente a defraudarlo. Por otra parte, también es fácil de adivinar a lo que quedaría reducido el efecto redistributivo del sistema tributario americano con un sistema como el descrito, en un país en el que en 1983 el 1 por 100 de la población acumulaba el 39,9 por 100 de la riqueza, mientras que el 90 por 100 poseía el 22,5 por 100, pasando dichos porcentajes en 1989 a ser del 47,2 por 100 y del 20, por 100 respectivamente (48).

El hecho cierto es que las reformas legislativas aprobadas por el Congreso de los EE.UU. en 2001 y en 2003 caminan en esta dirección. Eso sí, con una extravagante cautela que parece haber sido útil para aplacar los recelos que tanta revolución suscitaban tanto en la clase política como en los analistas económicos. Y es que, como se apuntaba más arriba, las reformas en curso prevén un calendario de simplificación con una fecha de retorno automático a la situación de partida. El diseño del proceso de reforma prevé sucesivas reducciones de tipos impositivos y eliminación de beneficios fiscales, así como la derogación del impuesto federal sobre sucesiones y donaciones, conforme a un calendario que llega hasta el 2010. Ese año fiscal, salvo que el Congreso decidiera lo contrario, el sistema tributario aplicable volvería a ser, automáticamente el vigente en 2001. En definitiva, la idea que subyace es la de poner a prueba el sistema: si las finanzas de la Unión resisten la reforma tributaria sin un abultado déficit el proceso habrá sido exitoso y se le podrá dar continuidad. De lo contrario, se vuelve a la situación de partida, o se busca otra alternativa que, por lo que parece, bien puede ser el establecimiento de un impuesto federal sobre el consumo de bienes y servicios.

## BIBLIOGRAFÍA

BITTKER, B.; McMAHON, M. J. y ZELENAK, L. A. (2002): *Federal Income Taxation of Individuals*, 3 ed., Warren Gorham & Lamont, Valhalla (NY).

(48) Los datos están tomados de unas estadísticas presentadas por el congresista Kennedy (Demócrata) en la discusión que de la propuesta de *Flat Tax* tuvo lugar en el Congreso de los EE.UU. en 1995, más arriba citada.

- DURÁN CABRE, J.M., (2004): *Modelos alternativos al IRPF español*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- Gael, W. G. (1997): «The Kemp Commission and the Future of Tax Reform», en Davenport C. (ed.) *25 Years of Tax Notes*, Tax Analysts, Arlington (VA), 1997 (ISBN 0-918-255-67-8), págs. 120-132.
- GRAETZ, M. J. y SCHENK, D. H. (2002): *Federal Income Taxation*, 4.<sup>a</sup> ed. revisada, University Casebook Series, Foundation Press, New York.
- McNULTY, J. y LATHROPE, D. (2004): *Federal Income Taxation of Individuals*, 7.<sup>a</sup> ed., *Nutshell Series*, Thomson West.
- PECKRON, H. S. (1989): *The Alternative Minimum Tax*, CCH.
- REPETTI, J. R. (2004): «General Description: United States», en H.J. AULT (ED.), *Comparative Income Taxation*, 2 ed., Kluwer Law International, La Haya, págs. 137-155.
- U.S. TREASURY TAX POLICY STAFF: «Two Options for Tax Reform», en Davenport C. (ed.) *25 Years of Tax Notes*, Tax Analysts, Arlington (VA), 1997 (ISBN 0-918-255-67-8), págs. 98-103.