

Evaluando reformas fiscales mediante el coste marginal de los fondos públicos,

de José Manuel González-Páramo y José Félix Sanz Sanz, Fundación BBVA, Bilbao, 2004, 153 págs.

El coste marginal de los fondos públicos (CMF) es el coste en bienestar (medido en dinero) de obtener un euro adicional de recaudación. Este coste, en general, será mayor que uno porque un euro recaudado conlleva, además, del pago del impuesto (efecto renta), una distorsión en la elección de los individuos (efecto sustitución) que reducirá su bienestar más allá de lo que supone la renta pagada.

En *CMF* es una magnitud básica en los procesos de decisión del Sector Público. Por un lado, permite evaluar los costes reales de los proyectos públicos y, por tanto, decidir si el proyecto debe llevarse a cabo, o no. Por otro, permite valorar el coste en bienestar de vías alternativas de financiación del gasto (impuestos alternativos o emisión de deuda) y, en su caso, escoger entre ellas. El *CMF* es, por tanto, un concepto eminentemente aplicado que debería ser usado de forma sistemática por los gestores públicos en la evaluación de las reformas fiscales y los proyectos públicos.

La importancia práctica del concepto de *CMF* es la que da una entidad singular al trabajo de los profesores González-Páramo y Sanz. Su libro analiza de forma lúcida el concepto teórico de *CMF* y lo aplica para analizar diversas reformas fiscales tanto en el ámbito de los países de la OCDE como en el de España. A este fin, el libro se estructura en 6 capítulos. Tras una introducción, hay tres capítulos (2, 3 y 4) en los que se discute el concepto de *CMF* desde una perspectiva teórica. A continuación, en el capítulo 5, se presentan varias aplicaciones en las que se calcula el *CMF* de diversas reformas fiscales en los países de la OCDE y se evalúan, en términos de bienestar, las reformas del IRPF español de los años 1999 y 2003. El trabajo concluye con un capítulo de conclusiones.

El concepto de coste marginal de los fondos públicos

El capítulo 2 se ocupa de la delimitación conceptual de la noción de *CMF*. Tras revisar la importancia del uso de la recaudación y clarificar que la medida monetaria correcta de pérdida de bienestar de un individuo es la variación equivalente, el trabajo se centra en la cuestión de la elección entre el exceso de gravamen marginal (*EGM*) y en la pérdida marginal y el coste marginal en bienestar (*CMB*) como medidas de la distorsión de la recaudación (1). Los autores recuerdan que en realidad la diferencia entre ambas es que la primera evalúa la variación equivalente a precios antes de impuestos y la segunda lo hace a precios después de impuestos. Esta no es una cuestión trivial porque en la práctica, ambas medidas pueden conducir a resultados muy distintos. Tras esto, en línea con la posición dominante en la literatura, los autores argumentan que la medida correcta es el *CMB*. Esto no es extraño porque, en tanto el *CMF* se ocupa de la pérdida de bienestar que sufren los individuos cuando el gobierno recauda un euro adicional, el *EGM* mide la variación en la ganancia de recaudar el euro adicional mediante impuestos neutrales (tanto alzado) en vez de mediante impuestos distorsionarios. Es evidente, por tanto, que el *CMF* y $(1 + EGM)$ son conceptos distintos.

Las fórmulas para calcular el CMF

En los capítulos 3 y 4 se obtienen fórmulas explícitas para el *CMF*, que se pueden aplicar en ejercicios empíricos. En el capítulo 3 se utiliza un modelo sencillo en el que, bajo restricciones simplificadoras, se presenta una primera aproximación al cálculo del *CMF* cuando el gobierno se limita a variar el tipo marginal y medio del IRPF. Este ejercicio de simulación sirve para poner de manifiesto la importancia que tienen en el cálculo del *CMF* la estructura del sistema fiscal del que se parte (en particular el nivel de los impuestos indirectos) y el uso que se da a los fondos públicos marginales (aumento o reducción de transferencias, de otros gastos públicos, etc.). La razón es, evidentemente, que todas estas variables afectan a la utilidad y, por extensión, a sus derivadas. Es decir, a los cambios marginales en bienestar derivados de las variaciones marginales de impuestos.

El capítulo 4 generaliza la medida del *CMF* obtenida en el apartado 3, relajando muchos de los supuestos más restrictivos utilizados en el mismo. Así, por ejemplo, se incluye una especificación de la demanda de trabajo (lo que permite tomar en cuenta las variaciones de salarios que puede inducir una reforma fiscal) y se generalizan la clase de políticas tributarias y de gasto admisibles. En particular, el nuevo modelo permite calcular el *CMF* de reformas fiscales que conlleven cambios en la fiscalidad sobre el capital o en los impuestos indirectos. El resultado es una especificación del *CMF* de una generalidad mucho mayor que la disponible hasta el momento en la literatura y aplicable a una amplia variedad de reformas fiscales. En el camino, los profesores González-Páramo y Sanz analizan los efectos de las reformas fiscales sobre la recaudación, el bienestar y el empleo.

Los ejercicios de simulación

El capítulo 5 recoge varias aplicaciones tanto de la fórmula del *CMF* desarrollada en el epígrafe 4, como de las fórmulas para medir las variaciones en el empleo, la recaudación o el bienestar individual. La técnica básica consiste en coger valores plausibles para los parámetros que determina el valor de las fórmulas obtenidas en el capítulo 4 (elasticidades de oferta y demanda de trabajo, elasticidad de sustitución entre capital y trabajo, etc.), introducir los valores fiscales relevantes (tipos marginales, medios, tipos efectivos sobre el consumo, etc.) y simular los efectos de cambiar algunos de estos parámetros relevantes.

El primer grupo de simulaciones se refiere a diferentes reformas fiscales en los países de la OCDE. El trabajo sugiere que, en general, son preferibles las elevaciones de impuestos sobre el consumo que sobre el factor trabajo. Además, utilizar la recaudación adicional en transferencias tiene peores efectos sobre el empleo, pero mejores sobre el bienestar.

El segundo ejercicio de simulación consiste en un análisis de los efectos de las reformas fiscales en IRPF en España de los años 1999 y 2003. Se presenta una gran cantidad de resultados imposibles de resumir aquí. No obstante, los autores sugieren que estas reformas, especialmente la de 1999, tuvieron efectos muy beneficiosos sobre el empleo, la producción y el bienestar.

Finalmente, los autores estudian los efectos de una sustitución parcial de las cotizaciones a la Seguridad Social por el IVA. Sus resultados sugieren unas ganancias sustanciales en términos de empleo y bienestar.

En mi opinión estos resultados deben tomarse con cierta cautela. La razón es que el modelo en que se basan las estimaciones no incluye hechos que pueden alterar los resultados (existencia de desempleo, por ejemplo) y se basa en valores de los parámetros relevantes (elasticidades) que, en algunos casos, distan de estar claros. Además, el análisis de los efectos sobre el bienestar de las reducciones fiscales no valora adecuadamente las pérdidas de bienestar derivadas de las reducciones en el gasto (que dependerán de la valoración marginal del gasto por parte de los individuos, del grado de publicidad del gasto público reducido, etc.). Tampoco se incluyen las pérdidas de bienestar social que se derivan de las reducciones de los gastos redistributivos (cuando la función de bienestar social sea estrictamente cuasi cóncava).

Conclusión

El libro de los profesores González-Páramo y Sanz analiza de forma rigurosa y clara el concepto de coste marginal de los fondos públicos. Es un libro con una vocación eminentemente aplicada que aporta no sólo unas fórmulas, sino, más importante, un método de análisis que puede ser aplicado a una amplia variedad de reformas fiscales. Por ello, debería ser un manual de obligada lectura para quienes deben analizar y valorar las reformas fiscales. Debemos todos felicitarlos por tener esta excelente contribución, valiosa tanto para los académicos como para los responsables de las decisiones públicas.

NOTA

(*) Conviene recordar que $CMF = 1 + \text{Medida de la distorsión}$. Esto es $(1 + EGM)$ o $(1 + CMB)$.

Ignacio Zubiri
Universidad del País Vasco

Política y técnica tributarias,
de José V. Sevilla Segura, Instituto de Estudios
Fiscales, Madrid, 2005, 707 págs.

La mayoría de libros de Hacienda Pública dedican una notable atención al diseño y aplicación de los sistemas fiscales que es, sin duda, el tema más clásico de la Economía Pública.

Por este motivo, ante la aparición de una nueva obra, el primer asunto a plantear es el de su aportación al panorama de publicaciones existente. Es precisamente en este terreno donde se encuentra la principal virtud de la obra reseñada, que muestra con gran claridad los pasos que es necesario dar desde el diseño teórico del marco fiscal y la estructura normativa de los distintos impuestos hasta su aplicación efectiva, poniendo el énfasis en las opcio-

nes reales a las que se enfrenta la Administración Tributaria y remarcando las limitaciones y condicionantes del proceso de aplicación y recaudación tributaria.

La política fiscal, en el mundo real, no puede plantearse desde los modelos idealizados de algunos libros de texto, sino que debe tener en cuenta toda la secuencia que va desde el diseño teórico (que a veces debe sacrificar parte de su brillantez en aras de la aplicabilidad) hasta el final del proceso exaccinator.

En palabras del autor del libro, la obra "podría verse como una larga charla de un administrador tributario veterano a otro, más joven, que se inicia en la profesión", subrayando su condición de curso sobre impuestos dedicado a la formación del personal responsable de la gestión tributaria. Esta orientación didáctica del libro se ve reforzada por el repaso de conceptos básicos que se hace al final de cada lección, así como por los test de comprensión (resueltos al final de la obra), que ayudan al alumno a conocer el nivel de asimilación de la materia.

Sin embargo, aparte de cubrir este objetivo, el texto va bastante más allá, puesto que además de interesar a los gestores de la Hacienda Pública, sin duda atraerá también a todos los teóricos de la Hacienda Pública interesados en mejorar la calidad del sistema fiscal real, advirtiéndoles de los condicionantes de las reformas y orientándoles en el conocimiento de las limitaciones y las posibles medidas para superarlas.

En buena medida, la obra recoge el esquema de una publicación anterior del autor (1), pero ampliada y actualizada de modo notable.

Como información para el lector interesado, el libro contiene, en parte, una aproximación clásica al estudio del sistema fiscal, en el sentido de que parte de las opciones globales de financiación del Sector Público y se ocupa, en primer lugar, de los requisitos que debe reunir un sistema tributario ideal para analizar después, con detalle, las opciones que deben tomarse a la hora de diseñar los impuestos principales sobre la renta personal y societaria, las distintas modalidades de imposición patrimonial y, finalmente, la vertiente de la imposición indirecta, donde se presta especial atención al impuesto de valor añadido.

También son objeto de análisis los impuestos de consumos específicos y derechos arancelarios, además de nuevos (respecto a la obra anterior citada) e interesantes capítulos sobre impuestos ambientales, gravámenes sobre movimientos de capital ("tasa Tobin") y otros impuestos reguladores y la financiación del déficit.

Sin embargo, es importante subrayar que el uso de este enfoque clásico de análisis de la política tributaria está acompañado de una serie de juiciosas observaciones sobre las implicaciones de las distintas elecciones fiscales y la importancia que la información disponible y la "tecnología tributaria" de cada país (con sus peculiaridades sociales y de nivel de renta) deben tener respecto a las decisiones a tomar.

La amplia experiencia profesional del autor se refleja en esta parte del libro, que usa abundantes ejemplos de la experiencia comparada, tomando como marco prin-