

LOS LIMITES DE LA IMPOSICION: CAUSAS, FACTORES Y CONSECUENCIAS

Juan José RUBIO GUERRERO

UN tema de constante actualidad en el ámbito de la Hacienda Pública es el referente a si la imposición tiene límites y cómo se pueden establecer esos límites. Autores tan prestigiosos como Collin Clark, Shoup, Goode, Messere o Peltzmann se han planteado esta disyuntiva. Se puede hablar de límite de imposición cuando la capacidad gravable de un país se utiliza plenamente. No obstante, este concepto es relativo y depende del enfoque que del mismo se haga. De esta forma, podemos hablar de límites a la imposición *económica* (cuando su superación supone un perjuicio grave a la producción y distribución) y límites *políticos* (derivados de la imposición excesiva que provoca resistencia fiscal y tendencia a la evasión). Es objetivo de esta nota analizar, a nivel genérico, las causas y factores determinantes de los límites de imposición, así como las características de una estructura fiscal compatible con un elevado nivel de imposición.

I. LIMITES DE IMPOSICION: CAUSAS

Entendiendo por límite de imposición, en términos relativos, aquel nivel de gravamen global que provoca efectos negativos superiores a las ventajas de un correlativo incremento del gasto público o una reducción de la inflación (*), los límites de imposición pueden aparecer porque una presión fiscal excesiva:

1. *Perjudica la capacidad económica de un país.* La imposición puede reducir la capacidad productiva del país al destrozar capital o reducir la capacidad adquisitiva de los trabajadores por debajo de un mínimo considerado de subsistencia. Estos efectos perniciosos no se deberían tanto a un excesivo nivel global de imposición como a la existencia de impuestos personales con tipos excesivamente elevados.

2. *Debilita los incentivos económicos.* Un nivel de imposición excesivamente elevado puede reducir los incentivos al trabajo, al ahorro, a la asunción de riesgos, a la inversión al recor-

tar las remuneraciones económicas derivadas de la actividad productiva. En este contexto, los tipos marginales tienen unos efectos básicos, así como el uso del producto recaudatorio que, en el mejor de los casos, hacen que los beneficios generales para la comunidad no se traduzcan en un *quid pro quo* percibido a nivel individual, por lo que gran parte de los contribuyentes consideran a la imposición como una carga y no como una contraprestación.

3. *Suscita resistencia y tendencia a la evasión en el contribuyente.* Si los impuestos aumentan con rapidez y se consideran excesivos, puede aparecer una cierta resistencia de los contribuyentes, que adopta: 1) la forma de evasión en los impuestos directos sobre renta, patrimonio y beneficios; 2) la forma de desviación de actividades económicas hacia la llamada economía sumergida, y 3) la forma de migración o fuga de capitales hacia países con menor presión fiscal. Otro modo de resistencia a la imposición se manifiesta como consecuencia de la inflación; la forma más significativa consiste en la internalización de los impuestos indirectos en los procesos de negociación colectiva, provocando demandas de aumentos salariales neutralizadores de los incrementos en la imposición indirecta.

4. *Impone cargas administrativas excesivas.* Una última causa de la aparición de límites a la imposición se puede deber a la exigencia de cargas administrativas excesivas (presión fiscal indirecta). Es evidente que la falta de capacidad administrativa y de gestión limita la posibilidad de implantación y arraigo de formas refinadas de imposición con alto potencial recaudatorio, limitando el *ratio* ingresos fiscales/PNB.

Se puede afirmar que los límites de imposición varían en relación inversa a la severidad de los efectos perjudiciales de la imposición. Todos estos límites actúan en una *dimensión temporal* ya que:

— Se podría, en determinadas circunstancias político-sociales, aceptar un nivel de imposición superior al límite a 1/p (por ejemplo, catástrofes, conflictos bélicos, condiciones de crisis económica, etc.).

— Los desincentivos y la resistencia de los contribuyentes puede reducirse con una elevación gradual de la presión fiscal frente a una elevación instantánea y brusca.

II. FACTORES QUE LIMITAN LA IMPOSICION

Entre los condicionantes que determinan el límite en el nivel de imposición se destacan:

1. *El nivel de renta «per cápita».* Existe una opinión generalizada de que cuanto mayor es la renta *per cápita* mayor es el límite tolerable de imposición. Este aserto está contrastado para el grupo de países de renta alta que tienen unos *ratios* impositivos superiores que los de renta baja. Sin embargo, en los *ratios* impositivos existen grandes diferencias que no pueden explicarse a causa de las diferencias en la renta, y que se deben a otros factores. Existe la hipótesis de que las diferencias en los *ratios* impositivos en los países desarrollados constituyen una indicación de preferencias políticas, pero en los países subdesarrollados existen otros condicionantes derivados de las actividades primarias que realizan y de las materias primas disponibles.

2. *Disponibilidad de recursos minerales.* Ciertos tipos de actividades y recursos minerales resultan fáciles de medir y gravar, constituyendo «palancas fícales» de primer orden sobre las cuales se puede presionar fiscalmente (por ejemplo, comercio exterior, hidrocarburos, etc.). Estudios estadísticos han confirmado que los *ratios* impositivos de los países en vía de desarrollo tienden a estar positivamente relacionados con las cuotas de comercio exterior y de la producción de minerales dentro del PNB, y tienden a guardar una relación negativa con la cuota de agricultura.

3. *Nivel de imposición sobre otros países.* La comparación internacional de los tipos impositivos sobre beneficios, rentas de inversión y capital financiero constituye un límite de hecho, ante el riesgo de que el capital extranjero se mantenga alejado del país si el nivel de imposición es excesivamente elevado.

4. *Naturaleza de las instituciones políticas.* Se suele admitir que los límites de imposición son más reducidos en democracia que en naciones con poder centralizado. Sin embargo, hasta en países con control político férreo se deben tener en cuenta los incenti-

vos económicos y la voluntad del ciudadano para evitar niveles de evasión fiscal fuertes, sobre todo teniendo en cuenta que en estos regímenes la voluntad del ciudadano puede ser de difícil obtención. Además, los límites están afectados por actitudes histórico-sociológicas: en aquellos países donde la empresa privada y la libertad individual gozan de gran estima, los límites de imposición suelen ser menores que en países donde prima el carácter interventor del Estado.

Todos estos factores o condicionantes deben ser valorados, de una u otra manera, a la hora de proponer reformas fiscales, si se quiere que éstas sean compatibles con un límite elevado de nivel de imposición global. Las características de un sistema fiscal compatible con un elevado nivel del *ratio* impositivo global se pueden resumir en las que se definen a continuación.

III. SISTEMA FISCAL COMPATIBLE CON UN ELEVADO NIVEL DE IMPOSICIÓN. CARACTERÍSTICAS

1. *Rechazo de una progresividad fuerte, aunque no de la progresividad en sí misma (reducción de la progresividad).* Si los efectos de incentivos fueren la única consideración, la imposición regresiva sería preferible a la proporcional o a la progresiva, dados los desincentivos al trabajo y a la inversión derivados de la imposición progresiva. Sin embargo, la contrastación empírica no corrobora la creencia de que la progresividad se oponga a un elevado nivel de imposición. En el ámbito de la OCDE, la diferencia entre los *ratios* impositivos globales de los países con mayor presión fiscal frente a otros se debe al uso de impuestos progresivos; en consecuencia, los sistemas tributarios de los países de elevada presión fiscal son más progresivos. Esta asociación de progresividad y alto nivel de imposición se debe a que los atractivos de la equidad han superado a sus desventajas económicas.

2. *Recurso a la imposición indirecta.* La imposición indirecta puede favorecer elevados límites de imposición por varias razones: 1) porque no es progresiva; 2) porque los contribuyentes perciben menos su presencia. Sin embargo, un análisis de los países de la OCDE permite inferir que los que tienen *ratios* globales más altos suelen

hacer mayor uso de la imposición directa.

3. *La introducción de normas fiscales especiales, favorecedoras del ahorro y la inversión,* puede elevar el límite de imposición si, ante la ausencia de estas medidas, los efectos desfavorables sobre ahorro e inversión redujesen el límite de imposición. Una batería de incentivos fiscales selectivos a favor de la inversión (amortizaciones aceleradas, créditos fiscales a la inversión, etc.) puede estimular la inversión y la formación de capital contribuyendo a elevar los niveles de renta nacional y de imposición.

4. *Diversificación de fuentes de ingresos recaudatorios.* Parece claro que ello contribuirá a elevar el nivel de imposición, ya que menores tipos sobre más figuras impositivas origina menor tendencia a eludir el impuesto y menores distorsiones económicas y costes administrativos. En los países desarrollados esta diversificación implica el uso de, al menos, los impuestos personales sobre la renta, beneficios de sociedades, cotizaciones a la seguridad social e impuesto sobre el volumen de ventas. Sin embargo, diversificación no significa acarreo, es decir, acumulación de nuevos impuestos sobre otros, antiguos, que han perdido su fundamento.

5. *Aceptación de innovaciones fiscales no radicales.* Innovaciones importantes que han contribuido a elevar el nivel de imposición han sido: 1) el desarrollo de la imposición sobre el valor añadido; 2) la reducción del umbral de tributación del IRPF, debido a los sistemas de retención en la fuente y a las posibilidades de control de nuevos contribuyentes; 3) la reducción del período de cobro de los impuestos; 4) la conversión de los impuestos aduaneros específicos en bases *ad valorem*, y 5) la conversión de sistemas de imposición cédular sobre la renta en sistemas globales o sintéticos, con mayor potencial recaudatorio.

6. *Uso de las palancas fiscales disponibles.* Países con importantes recursos minerales han alcanzado niveles de imposición anormalmente altos. Por ello, es muy importante saber aprovechar estas ventajas comparativas, aunque prestando atención a las relaciones coste/precios y a la práctica de otros países con idénticas ventajas.

7. *Adaptación a las capacidades administrativas y de cumplimiento del contribuyente.* La adecuación del aparato administrativo y la buena voluntad del contribuyente ante reformas fiscales

puede elevar el potencial recaudatorio, recortando la evasión fiscal. En esta línea, modificaciones fiscales complicadas deben ser aplicadas gradualmente, con períodos transitorios suficientes, permitiendo a técnicos fiscales y contribuyentes adquirir experiencia mientras que el nivel recaudatorio se sigue apoyando en impuestos más sencillos.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

De lo anterior se pueden sacar un conjunto de conclusiones operativas a la hora de aproximar el límite de imposición para una realidad fiscal concreta:

1. El recurso a la imposición directa eleva el nivel de imposición más que deprimirlo, según las estadísticas disponibles. Si los impuestos directos son básicamente progresivos, la progresividad es una condición para un elevado nivel de imposición, aunque una progresividad fuerte puede deprimir el límite.

2. Hoy en día, el ahorro nacional se ve más afectado adversamente por una imposición inadecuada, o por un excesivo déficit presupuestario, que por una imposición demasiado fuerte, por lo que los efectos de la progresividad no son tan importantes como limitación económica de la imposición.

3. Normas especiales de carácter fiscal pueden evitar o suavizar los efectos desfavorables, para los incentivos a invertir, de un fuerte nivel de imposición.

4. Se debe luchar contra cualquier desigualdad en la tributación de factores, sectores o bienes de consumo que provoque una deficiente asignación de recursos. Ello podría elevar el límite de imposición. Richard Goode considera en este punto como deseable: 1) la sustitución de impuestos cédulares por sintéticos sobre la renta, y 2) el uso de impuestos sobre ventas de base amplia, tipo IVA, en lugar de gravámenes selectivos sobre consumos específicos o imposición en cascada sobre volumen de ventas.

5. La consolidación de límites impositivos suficientes para hacer frente a los ingentes gastos públicos de nuestros días exige la aceptación por parte del contribuyente de las normas fiscales y una Administración tributaria eficaz en la gestión del sistema. Para ello es necesario: 1) una adecuada comunicación entre Administración y contribuyente; 2) una revisión del procedi-

miento de recaudación; 3) una racionalización de las organizaciones, y 4) una profesionalización y adecuada retribución de los servicios de recaudación, gestión y fiscalización tributaria.

En conclusión, se puede afirmar que: 1) al menos en la mayor parte de los países no se han alcanzado todavía los límites de imposición; 2) es necesario incrementar los impuestos para reducir el nivel de déficit público; 3) es posible aumentar los impuestos si existe *consenso social*, y 4) ese consenso exige que los incrementos de la imposición sean considerados necesarios y equitativos.

NOTA

(*) Esto es, que afecta negativamente a los objetivos de las funciones musgravianas del Estado: asignación, estabilización, distribución...

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- CLARK, C. (1945), «La Hacienda Pública y las modificaciones en el valor del dinero», *The Economic Journal*, vol. LV, n.º 220, diciembre. Este autor fija el límite de imposición en un 25 por 100 de la renta nacional en naciones no totalitarias y en tiempo de paz.
- GOODE, R. (1979), «Los límites de la imposición», XXXV Congreso Instituto Internacional de Hacienda Pública, Taormina, Italia.
- MESSERE, K. (1983), «Tendencias en la imposición en los países de la OCDE».
- PELTZMANN, S. (1980), «The Growth of Government», *The Journal of Law and Economics*, octubre. Para este autor no existe ningún *ratio* arbitrariamente limitador de la actividad pública con relación al PIB.
- SHOUP, C. S. (1981), «Límites económicos de la imposición», *Atlantic Economic Journal*, n.º 1.