

ECONOMÍA DE LA IMPOSICIÓN: UN ENFOQUE ACTUAL SOBRE UN TEMA DE SIEMPRE

Cuando, a mediados del recién concluido siglo XX, el gran hacendista Wilhelm Gerloff, en su espléndida contribución al *Tratado de Finanzas* –dirigido por él mismo en colaboración con Fritz Neumark– se preguntaba por el estado de la teoría de la imposición, destacaba básicamente tres hechos:

Primero: «La ciencia de la Hacienda Pública, cualquiera que sea la forma de describir su contenido, integra de forma indiscutida, la teoría impositiva como la forma más importante de financiación de las necesidades públicas».

Segundo: «Junto a la doctrina tradicional que ve en los impuestos exclusivamente la forma básica de financiar las necesidades sociales, se ha ido desarrollando una teoría de los efectos de los impuestos en cuanto generan cambios en la conducta de los contribuyentes económicos, morales o de otra índole».

Tercero: «El impuesto ha ido evolucionando desde una compensación ocasional, finalista, en especie, y sobre ciertos grupos, hacia un tributo obligatorio, no afectado, en dinero, y establecido con generalidad».

Con este punto de partida, es fácil comprender que la teoría impositiva siempre, desde sus orígenes, ha tenido una triple contemplación doctrinal: la perspectiva *financiera*, las exigencias *distributivas* y la consideración de los *efectos* de la imposición sobre el comportamiento de los diferentes agentes económicos afectados. Lógicamente, la preocupación de cada corriente de pensamiento económico y financiero ha puesto más o menos énfasis, en cada momento, sobre ese triple rango de consideraciones.

Desde la fecha en que Gerloff escribe hasta nuestros días, el contenido de la Hacienda Pública, en su vertiente impositiva, ha experimentado importantes cambios. Por una parte, está el sustancial avance de que ha sido objeto la teoría de los efectos económicos de la imposición, que ha ido perfeccionando su contenido al hilo de las mejoras registradas en la propia elaboración de la teoría económica –especialmente microeconómica– que le sirve de base. Pero, desde la óptica normativa que caracteriza a la teoría convencional de la imposición, también ha cambiado el esquema de valores sociales que determina las características de sistema impositivo real en cualquier país.

El número 87 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, tiene como propósito básico ofrecer al lector interesado una visión panorámica de lo que cabría llamar «el estado de la cuestión» en la teoría de la imposición, a la vez que ha tratado de proyectar esos aspectos teórico-económicos sobre la realidad financiera y tributaria española, en la medida en que la información disponible lo ha hecho posible. Es evidente que cualquier análisis y reflexión sobre la realidad fiscal tiene una clara trascendencia económica y social. Basta con recordar someramente lo acontecido en España en los años recientes para confirmar la veracidad de esta afirmación. En la España de la última década se ha debatido con intensidad el efecto desestimulante de la fiscalidad sobre el ahorro; se ha defendido recientemente que la reducción de los tipos marginales ha tenido efectos tonificantes –a lo Laffer– sobre la actividad económica privada; se ha sido testigo de una importancia creciente de las tasas, precios públicos e impuestos indirectos frente a la imposición personal sobre la renta y, para cubrir aspectos no directamente económicos, pocos dudarían de los efectos de reducciones impositivas recientes sobre los resultados electorales de 1999.

Esa tarea compleja y útil se ha realizado con una óptica universitaria. De hecho, prácticamente todos los colaboradores de este número son profesores de la Universidad española. PAPELES ha tratado de reunir a un conjunto significativo de profesores –en su mayoría de Hacienda Pública– y ha solicitado de ellos ese repaso programado.

La Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), tiene tres deberes de gratitud a los que desea hacer frente en las palabras iniciales de este comentario Editorial. En primer lugar quiere agradecer al profesor **José Manuel González-Páramo** (UCM) su valiosa ayuda en el diseño inicial de este número. Las exigencias editoriales han obligado a practicar cambios inevitables sobre el sumario de partida, de forma que los fallos que el lector pueda apreciar en el contenido final, no son por supuesto, imputables al profesor **González-Páramo**. En segundo lugar PAPELES agradece al profesor **Fernando Pampillón** (UNED) su labor, siempre ingrata pero imprescindible, de coordinación. Y final-

mente –aunque no en último lugar– es necesario agradecer al profesor **Valentín Edo** (UCM) la compleja tarea de revisión y contraste técnico de las versiones iniciales de los originales recibidos.

Las diferentes contribuciones a este número se han agrupado en tres partes distintas. La primera de ellas repasa lo que cabría llamar los criterios generales de la imposición, poniendo énfasis en sus cambios más profundos y analizando la pervivencia de los clásicos «principios impositivos». La segunda parte ofrece una visión global sobre la fiscalidad española; se trata, en líneas generales, de proyectar los criterios indagados en la primera parte sobre el sistema impositivo español. La tercera y última parte se centra en el terreno de los efectos económicos de la imposición, aportando un balance actual de esta importante parcela de la Economía Pública.

Si hay algo evidente en el contexto en que opera el sistema impositivo, es la tendencia hacia la globalización de la actividad económica y de los mercados, y la penetración de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en el funcionamiento económico.

Esta percepción ha conducido a PAPELES a plantearse como primeros interrogantes de este número cuestiones tales como: ¿Dificulta la globalización el adecuado funcionamiento del sistema impositivo? ¿Es compatible una pluralidad de sistemas fiscales con un mundo cada vez más integrado?

Las tres primeras colaboraciones contribuyen a situar al lector en ese amplio rango de cuestiones, centradas en una óptica internacional.

En el artículo del prestigioso profesor **Vito Tanzi**, con el que se inicia el número, se analizan precisamente los efectos de la globalización sobre los sistemas económicos y se plantea el problema de la falta de coordinación fiscal internacional, para tratar de forma eficaz determinados problemas. Las relaciones económicas internacionales, aunque han existido siempre, se han incrementado de forma extraordinaria en los últimos años, hasta el punto de que están influyendo en distintas esferas de la actividad económica interna de los países. Para analizar la importancia del proceso que se está viviendo en el presente, el autor describe el marco económico en el que se gestaron y aplicaron los sistemas impositivos actuales. Para ello, se remite a las pasadas décadas a fin de explicar que el comercio internacional era mucho menos importante que en el presente y que los movimientos de capitales y de personas eran, en algunos casos, muy limitados, y a fin de comparar esa situación con la actual de un mundo globalizado. El avance espectacular del comercio internacional, cuya tasa de crecimiento ha duplicado a la de la economía mundial en los últimos años, junto al notable aumento del movimiento de

TENDENCIAS DE LA IMPOSICIÓN

personas, por razones de turismo o de trabajo, y el extraordinario crecimiento de los movimientos de capitales, han creado una situación nueva en la que han aumentado las dificultades administrativas de control y los estímulos a la competencia fiscal. Para el profesor **Tanzi**, en las condiciones actuales, los sistemas impositivos creados para economías cerradas no se defienden bien, por lo que se estima necesario realizar cambios importantes para evitar que sea la competencia fiscal la que acabe configurando la forma final de los sistemas tributarios nacionales. En este nuevo contexto, el autor plantea la conveniencia de crear una organización tributaria mundial, no tanto para establecer impuestos mundiales como para coordinar y hacer un seguimiento de los problemas fiscales internacionales, e incluso para facilitar la financiación de bienes públicos mundiales, que tanta importancia están adquiriendo en los últimos años. Un enfoque puramente nacional no es, probablemente, el más adecuado para resolver los actuales problemas fiscales internacionales.

En el compás de espera de esos cambios profundos de la fiscalidad, que pudieran derivarse del nuevo marco económico internacional, quizá lo mejor que cabe hacer –al menos en una línea de trabajo útil y menos comprometida– es preguntarse por las regularidades que cabe derivar de los procesos de cambios fiscales en los últimos años. Esa es la pretensión básica del artículo de los profesores **X. C. Álvarez, J. Alonso, A. Gago y X. M. González**, (U. Vigo), en el que se describen las reformas fiscales llevadas a cabo en los países avanzados en las dos últimas décadas, tanto en la estructura general de los sistemas impositivos como en los cambios producidos en los principales impuestos vigentes. En particular, se hace una comparación de las transformaciones realizadas en las dos últimas décadas en los principales elementos impositivos de los países de la OCDE, como son el impuesto sobre la renta personal, el de sociedades, las cotizaciones sociales, el IVA y los impuestos específicos. Sus análisis ponen de manifiesto que, aunque las estructuras impositivas han cambiado en los últimos años, no se ha reducido el nivel de recaudación. Sin embargo, se ha modificado la importancia relativa de los distintos impuestos, disminuyendo la de los impuestos directos y aumentando la de los indirectos. En concreto, entre las modificaciones más relevantes introducidas en el impuesto sobre la renta personal, tras la reformas iniciadas a mitad de los años ochenta, destacan los cambios en la tarifa, que ha reducido el número de tramos promedio de 14 a 8 y los tipos marginales máximos, y ha aumentado los tipos marginales mínimos. En el impuesto de sociedades se observa una rebaja del tipo de gravamen promedio de 12 puntos porcentuales. El IVA ya se implantó en casi todos los países de la OCDE, y su tipo de gravamen general se incrementó ligeramente. Además, el trabajo describe el proceso conocido como reforma fiscal verde, que, aunque se está desarrollando con desigual intensidad en diferentes países, parece estar señalando, en opinión de los autores, una nueva orien-

tación al alza de determinado tipo de impuestos, que, a la vez que protegen el medio ambiente, pueden generar recursos que faciliten reducciones en otros.

Referirse a las cuestiones internacionales de la imposición requería, con la lógica óptica europea que prima en España tras la integración en la UE, preguntarse por el estado actual del tan debatido proceso de *armonización* fiscal en el ámbito europeo. PAPELES DE ECONOMÍA solicitó del profesor **Emilio Albi** (UCM) una síntesis de esta cuestión.

En ella, el autor describe el estado actual del proceso de armonización de la imposición indirecta y directa en la UE, analiza las alternativas y valora las posibles soluciones para los próximos años. En relación con la imposición indirecta, examina el sistema transitorio del IVA, señalando sus ventajas e inconvenientes. El comercio entre los países de la UE, que se basa en el principio de gravamen en destino, se enfrenta a la propuesta de sustituir éste por el de gravamen en origen. En su análisis, **Emilio Albi** valora la conveniencia de aplicar en el futuro un sistema mixto origen-destino, que mantuviera el sistema de cadena entre empresarios de diferentes nacionalidades, pero generando una reasignación de la recaudación basada en datos estadísticos. En la imposición directa, analiza especialmente el tratamiento fiscal del ahorro, señalando las dificultades de control cuando hay libertad de circulación de capitales y considerando conveniente el desarrollo de una mayor coordinación internacional de las retenciones. Además, analiza las diferencias, aún importantes, en el impuesto de sociedades. En particular, destaca, entre otras, las diferencias existentes en los tipos de gravamen, en los sistemas de integración con los impuestos personales sobre la renta, en las amortizaciones y en los incentivos a la inversión. Por último, describe y estudia los problemas de control y de eficiencia, derivados de la competencia internacional, especialmente en el impuesto de sociedades, y reclama, una vez más, la conveniencia de una mayor coordinación fiscal entre países. En este sentido, expone una posible vía de avance en el proceso de coordinación internacional, por las posibles pérdidas de recaudación que generan las relaciones basadas en la competencia fiscal, lo que puede acabar por hacer atractiva una mayor cooperación entre países afectados.

Desde los inicios de la imposición como sistema regular de obtención de ingresos para financiar los servicios públicos, tanto los teóricos de la Hacienda Pública como quienes, con criterios prácticos, se ocuparon de los recursos del Estado, se plantearon la exigencia de un conjunto de principios, criterios o normas que debían presidir la vida impositiva.

Dos artículos se ocupan en este número de revisar el estado actual de esta cuestión. El profesor **Victorio Valle** (UNED) la aborda desde

PRINCIPIOS IMPOSITIVOS

una óptica económica, en tanto que el profesor **José Antonio Antón** (UCM) la contempla desde una vertiente jurídica.

El trabajo de **Victorio Valle** toma una perspectiva histórica para mostrar cómo, desde el pensamiento cameralista hasta nuestros días, siempre ha existido un conjunto de principios que han marcado, conforme a las preocupaciones y valores prevalentes de cada época, las pautas por las que debían discurrir los cambios impositivos. Tal vez quepa afirmar que las diferentes variantes de los principios de *equidad* y *eficiencia* impositivas son las que han informado con mayor asiduidad las páginas de la literatura financiera. El trabajo de Fritz Neumark sobre los *Principios de la imposición* (1959) marca un hito importante en la tarea recopilatoria de principios y criterios de la imposición a la que tan propensa ha sido siempre históricamente la ciencia financiera alemana.

El momento presente –afirma el profesor **Valle**– se caracteriza, entre otros factores, por una creciente integración de los principios impositivos en el planteamiento general –plurifuncional– de la moderna Hacienda Pública normativa; por el paulatino ascenso al primer rango del interés científico de los temas relativos a la eficiencia asignativa de los impuestos –del que es un buen exponente el intenso desarrollo de la denominada «teoría óptima» de la imposición–, y por la concreción limitada de la equidad a los clásicos criterios de *generalidad* y *equidad horizontal*, con una cierta pérdida de intensidad de esta última, que debe buscar un equilibrio adecuado con los negativos efectos asignativos que genera una fuerte progresividad. En definitiva, los principios impositivos se inscriben en el marco de una creciente consideración de los *trade-off* entre ellos. Simultáneamente, se observa un profundo avance en el análisis alternativo de los efectos económicos de la imposición. Más que fijar criterios formales de los impuestos, derivados de planteamientos de filosofía social, la moderna Economía Pública comienza preguntándose por los efectos de la imposición sobre el comportamiento económico y sobre la distribución de la renta privada para, a partir de ese remozado conocimiento, fijar los criterios y principios de la moderna estructura impositiva, con independencia de las exigencias de eficiencia de la gestión impositiva, en el sentido de la clásica *economicidad* formulada por Smith.

La preocupación de que parte el trabajo de **José Antonio Antón** es muy distinta, ya que analiza y valora la importancia de los procedimientos de elaboración de normas jurídicas desde la perspectiva tributaria. Comienza destacando la importancia de dar a las normas jurídicas la expresión exacta, es decir, de contar con técnicas legislativas que faciliten leyes de calidad. Una buena ley debe poder aplicarse con facilidad y plantear el menor número de debates jurisdiccionales. En particular, señala cuatro campos donde se conjugan

fórmulas de técnica legislativa: a) la redacción de los proyectos de ley; b) el derecho estricto y el derecho discrecional; c) la legislación abstracta o la legislación casuística, y d) la articulación de las técnicas legislativas y los principios constitucionales. Para legislar bien, concluye el profesor **Antón**, es conveniente evitar precipitaciones y dedicar un esfuerzo técnico continuado; conseguir un grado aceptable de simplificación; no olvidar la jurisprudencia de los tribunales, ni los informes del Defensor del Pueblo y del Defensor del Contribuyente; evitar situaciones de falta de armonía y «leyes imperfectas», y utilizar un lenguaje claro, limitando el número de remisiones, lo que, en opinión del autor, facilita la aceptación de las normas.

La tarea de proyectar los avances de la teoría impositiva sobre la realidad española, debía comenzar, en buena lógica, por disponer de una primera visión global sobre el sistema impositivo español: sobre su estructura actual, sobre las actitudes ciudadanas respecto a su contenido y sobre las reformas fundamentales que se perciben como pendientes de realización, para adecuar el sistema impositivo nacional a los principios y técnicas de la moderna tributación.

El extenso y documentado artículo del profesor **Manuel Lagares Calvo** (UAH), bajo el título «El proceso de reforma impositiva en España: cuestiones pendientes», aporta sus conocimientos y larga experiencia para transmitir a los lectores los argumentos que deberían orientar las futuras reformas del sistema fiscal español; en particular, describe el marco general de las ideas que guían los cambios impositivos y el entorno económico que condiciona su implantación, indica los objetivos prioritarios de reforma fiscal y propone las líneas básicas para la modificación del sistema impositivo actual.

En primer lugar, hace una breve descripción de la evolución de las ideas que han influido en la configuración de la imposición en el pasado y en el presente, especialmente en relación con los principios de la imposición y con sus fundamentos teóricos e ideológicos. Además, examina los rasgos fundamentales del proceso de incorporación de los principales impuestos a los sistemas tributarios vigentes y describe brevemente los cambios más importantes que se han producido, a lo largo del presente siglo, en relación con la estructura económica –destacando el aumento de la población y de los niveles de bienestar, el crecimiento del sector público y el fenómeno de la globalización– y los problemas derivados de la distribución de soberanías fiscales, de asignación internacional de factores y de limitaciones a la aplicación tradicional del principio de equidad.

En segundo lugar, enumera y justifica cuatro objetivos prioritarios que deberían mantenerse en una reforma fiscal: estabilidad presupuestaria, aproximación a los sistemas fiscales europeos, eficiencia y equidad.

SISTEMA
IMPOSITIVO
ESPAÑOL:
ESTRUCTURA,
ACTITUDES
Y REFORMAS
PENDIENTES

En tercer lugar, de acuerdo con los elementos expuestos anteriormente, propone las líneas básicas de lo que sería la reforma de los principales impuestos vigentes. En el IRPF, considera necesario adaptar los mínimos personales y familiares y reajustar tarifa; en los activos financieros, avanzar en la neutralidad en su tratamiento y en las rentas de trabajo, mejorar su tratamiento favorable. En el Impuesto sobre Sociedades, cree que es preciso profundizar en la aproximación de la base imponible fiscal y el beneficio contable, atenuar la tributación por doble imposición, reducir el tipo de gravamen y continuar con el proceso de reducción de exenciones e incentivos. En la imposición patrimonial, considera necesario reforzarla en su función de control y de discriminación a favor de las rentas no fundadas, y suprimir su graduación. En el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, prevé su desaparición, mientras que el IVA mantendrá su importancia y los impuestos específicos ampliarán su utilización. La Hacienda autonómica aumentará la corresponsabilidad, se simplificará y reducirá el sistema de cálculo de participación en los ingresos estatales, y se racionalizarán las subvenciones. Finalmente, en la Hacienda local considera que se eliminará el IAE, a la vez que se requerirá una financiación complementaria. Como se ve, un amplio plan de reforma que mejoraría, de producirse, el actual sistema impositivo ajustándolo más a las necesidades actuales de la economía española.

Parece lógico enmarcar ese proceso de reforma que propone el profesor **Lagares** no sólo con los principios impositivos que, según se ha visto, se integran en su propio trabajo, sino adicionalmente con la respuesta a dos interrogantes: ¿Cómo se compara el actual sistema impositivo español con la estructura tipo del sistema fiscal en los países del entorno económico de España? y ¿qué opinan los propios contribuyentes sobre el sistema fiscal español? De la primera cuestión se ocupa el profesor **Francisco Castellano** (UNED), cuya nota hace una síntesis de la evolución reciente del sistema impositivo español, y compara su estructura y su importancia cuantitativa con las de los países de la UE y de la OCDE. Desde que en 1977 se iniciara la modernización del sistema tributario español, se han sucedido una serie de reformas que han ido configurando el sistema impositivo actual con unas características muy semejantes a las de los sistemas impositivos de otros países de nuestro entorno, aunque se mantienen algunas diferencias que el autor analiza.

Los profesores **Francisco Alvira** (UCM) y **José García López** (UNED) tratan de responder a la segunda pregunta a partir de los resultados de diversas encuestas en las que los españoles manifiestan su opinión sobre el papel del gobierno, los impuestos, el nivel de imposición, el reparto de la carga fiscal y el balance percibido entre lo pagado y los servicios prestados por la Administración. Los españoles consideran al gobierno responsable y garante del bienestar de todos, señalando como una característica del sistema económico español, semejante

al de otros países europeos, la alta dependencia social de las decisiones políticas. En particular, el 57 por 100 de los españoles atribuye a los impuestos la tarea de financiar el gasto, mientras que el 10 por 100 les asigna la función de redistribución de la renta y de la riqueza, y un 30 por 100 «no sabe para que se pagan impuestos». En general, los autores interpretan que los españoles perciben unos escasos efectos redistributivos, y que el balance fiscal personal prevalece sobre consideraciones ideológicas. En cuanto al pago de los impuestos, destaca que un 69 por 100 de los españoles piensa que la presión fiscal es elevada y un 76 por 100, que los impuestos no se pagan con equidad, aunque esto lo atribuye principalmente al fraude. La mayoría cree que éste no ha aumentado en los últimos años y piensa que el cumplimiento de las obligaciones tributarias se debe más al temor a una inspección que a la conciencia ciudadana. Por otra parte, se piensa que se destinan pocos recursos a los servicios públicos, pero el 70 por 100 se opone a la subida de impuestos y el 53 por 100 no es partidario de financiarlo con déficit. Por último, en el balance entre impuestos y servicios públicos recibidos, el 40 por 100 de los encuestados está conforme, mientras que el 51 por 100 se considera perjudicado. Una opinión poco equilibrada que refuerza la idea de avanzar en el necesario cambio del sistema impositivo español.

Desde los escritos de Adolfo Wagner, a mediados del siglo XIX, hasta nuestros días, se ha venido considerando la «movilidad», o capacidad de adaptación del sistema impositivo a las necesidades financieras crecientes del Estado, como un rasgo exigible a todo sistema ideal de imposición. En ocasiones, esta razón en pro de la flexibilidad impositiva se ha visto reforzada por la argumentación de que tal propiedad contribuye a una estabilización automática –al menos hasta un cierto grado– de la renta disponible de la sociedad.

Los profesores **Valentín Edo** (UCM), **Josep Oliver** (UAB) y **José Luis Raymond** (UAB) estudian la flexibilidad del sistema tributario español, y en particular la del impuesto sobre la renta personal, estimando los posibles incrementos de recaudación con la estructura actual y con correcciones en la tarifa y en los mínimos exentos. El análisis realizado permite observar la evolución del conjunto de ingresos impositivos y de las principales agrupaciones de impuestos en las últimas décadas, y estimar la capacidad de respuesta de su recaudación a los cambios en el nivel de actividad económica. Además, este trabajo lleva a cabo un análisis de simulación con microdatos, basados en la *Encuesta de Presupuestos Familiares*, para un crecimiento del PIB nominal en tres escenarios básicos distintos, que dan lugar a seis hipótesis con las que se llevan a cabo las simulaciones. Los resultados indican, respectivamente, que la elasticidad del IRPF, cuando no hay modificaciones en la tarifa ni en las deducciones, se sitúa en valores muy elevados, pero que si se ajusta la tarifa y/o los mínimos

LA FLEXIBILIDAD DE LA IMPOSICIÓN ESPAÑOLA

exentos por el aumento de los precios, la elasticidad se reduce a un valor muy semejante al observado empíricamente. Además, se miden los efectos redistributivos sobre la renta para cada una de las hipótesis formuladas, lo que permite concluir a los autores que si se quiere mantener el nivel de la presión fiscal en valores próximos a los de 1999, sería necesario reducir la tarifa entre dos y tres puntos porcentuales, y modificar los mínimos exentos en la misma cuantía que el crecimiento nominal de la renta; y si se quieren corregir también los efectos redistributivos, sería necesario elevar los mínimos exentos ligeramente por encima de la subida de precios.

Un trabajo extraordinariamente útil que no sólo permite conocer el resultado de unas simulaciones, sino que ofrece una metodología para valorar los dos aspectos iniciales más debatidos de cualquier reforma impositiva: sus efectos recaudatorios y sus consecuencias distributivas.

LA EQUIDAD
IMPOSITIVA
A EXAMEN:
PROGRESIVIDAD
Y FRAUDE

A la hora de valorar la equidad en el reparto de la carga tributaria y la eventual colaboración de los impuestos en la redistribución de la renta y de la riqueza, dos aspectos centrales se consideran en este número. Por una parte, la contribución de la progresividad a la redistribución y, por otra, la forma en que el fraude y la ocultación fiscal minan las bases de la equidad impositiva.

El profesor **Jorge Onrubia** (UCM) aporta un análisis aplicado de equidad en el IRPF en España para los años 1982-1999, valorando los efectos sobre la equidad a lo largo de todo el período, y especialmente la influencia de los distintos elementos de la estructura del impuesto sobre la misma. En primer lugar, describe los postulados técnicos básicos sobre progresividad y redistribución impositiva, y expone los fundamentos teóricos en los que se apoyan los análisis que se llevan a cabo, basándose en el enfoque de tratamientos diferenciados y en la especificación de una función de bienestar social. El trabajo muestra la evolución de la progresividad y de los efectos redistributivos en diferentes períodos, explicando sus causas y consecuencias. Todo ello en un marco en el que la desigualdad en la distribución de la renta antes de impuestos se fue incrementando a lo largo del todo el período.

A continuación, el artículo se ocupa de enumerar diversos estudios recientes sobre la reforma del IRPF de 1998, en los que se obtienen unos resultados semejantes, indicando un notable aumento de la progresividad, una reducción del nivel recaudatorio y una ligera reducción del efecto redistributivo.

En conclusión, el autor destaca los importantes avances recientes en el desarrollo de los fundamentos teóricos, aunque señala las limitaciones existentes cuando no hay neutralidad en la recaudación y/o

no la hay respecto a la progresión impositiva; indica también la conveniencia de desarrollar más el marco teórico de análisis para el estudio de los efectos sobre la desigualdad y el bienestar social de los impuestos con tratamientos diferenciados, y de obtener resultados teóricos que permitan realizar prescripciones valorativas desde una perspectiva dinámica. Finalmente, reclama la eliminación de las importantes limitaciones estadísticas existentes para el desarrollo de estudios más actualizados y completos.

Del tema del fraude fiscal se ocupa la colaboración de la profesora **Isabel Encabo** (UAH). Expone la autora los aspectos teóricos generales sobre el fraude fiscal y resume las conclusiones fundamentales de algunos estudios recientes sobre el fraude realizados en España. En primer lugar, destaca la aparente división entre las diferentes perspectivas (académica, inspectora y del contribuyente) con que se aborda el tema del fraude, cuando en realidad persiguen el mismo objetivo, señalando la complejidad de su definición, la necesidad de diferenciar entre lo cualitativo y lo cuantitativo, y enumerando los principales factores causales (de carácter económico, psicológico, institucional y sociopolítico). Expone así mismo, cómo, en el enfoque económico, la cuantía de la defraudación depende del balance entre los beneficios y los costes de las sanciones, de la probabilidad de ser descubierto, y de la carencia de criterios de valoración objetivos de los factores causales. La segunda parte resume los resultados de los principales estudios sobre el fraude en España, diferenciando entre los cuantitativos (llevados a cabo entre los años 1987 y 1998, principalmente por comisiones de expertos) y cualitativos (que se basan en encuestas del CIS y otras), y explica las metodologías empleadas. Finalmente, concluye indicando que «la responsabilidad de las autoridades en la lucha contra el fraude comienza en el interés por sus causas, determinantes y condicionantes, localización y cuantificación, de forma que sería deseable una mayor continuidad en los esfuerzos de análisis e investigación, siguiendo los caminos ya abiertos desde distintos frentes».

La última gran cuestión, de orden global, para valorar un sistema impositivo, la *eficiencia*, tiene en este número de PAPELES DE ECONOMÍA un doble tratamiento. Por una parte, se ofrecen, muy sintéticamente, los fundamentos de la imposición óptima; a tal fin, se define el «exceso de gravamen de los impuestos» y se plantean las distintas formas de su determinación. Por otra parte, en un nivel más práctico, se explora, en algunos artículos, la forma en que la imposición podría ser un instrumento para corregir fallos del mercado o asignar mejor los costes de los servicios públicos.

Las profesoras **Manuela Escribano**, **Lourdes Serna** y **Amaia Urquiola** (UPV) penetran en la descripción gráfica y analítica del cálculo teó-

IMPUESTOS
Y EFICIENCIA

rico del exceso de gravamen, y estudian algunas variantes respecto del caso general. Para completar esta base conceptual de la relación entre eficiencia e imposición, se ha incluido, como recuadro, elaborado por la Redacción de PAPELES DE ECONOMÍA utilizando las prescripciones de los manuales más al uso, los principios centrales de la teoría de la imposición óptima, para información de los lectores.

Dos notas distintas se refieren a un tema de gran actualidad: la relación entre impuestos y medio ambiente.

En la primera de ellas, de la que es autor el profesor **Francisco Paniagua** (UNED), se describen las tendencias actuales y las experiencias de la imposición medioambiental, indicando los principales instrumentos impositivos utilizados en algunos países de la OCDE y en diversas áreas geográficas españolas, principalmente autonómicas, donde, entre otros aspectos, se destaca su exigua capacidad recaudadora. Se ofrece un panorama general, tanto internacional como español, de la imposición ambiental y se exponen los principales criterios que deben presidir la elección de los tributos ecológicos y los principales efectos negativos que pueden producir.

Por otra parte, un nuevo trabajo del profesor **Gago** (U. Vigo), en esta ocasión en colaboración con el profesor **Xavier Labandeira** (U. Vigo), analiza la fiscalidad sobre el turismo desde un enfoque medioambiental, clarificando el concepto de fiscalidad ambiental y estudiando especialmente el caso del impuesto eco-turístico balear. Tras revisar el estado de desarrollo de los impuestos ambientales en España, señalando su ámbito de aplicación, que es principalmente el de las haciendas autonómicas y locales, y su objeto, que es principalmente el vertido de aguas y basuras, plantean los autores algunas reflexiones sobre lo escasamente explotados que están todavía algunos impuestos ecológicos, como los que gravarían las emisiones de dióxido de azufre y de carbono. A continuación analizan el impuesto balear sobre las «estancias en establecimientos hoteleros», que se define como un impuesto directo de cuota fija por día de estancia, cuyos recursos se destinarían a infraestructuras, a mejora de los servicios turísticos y a diversas aplicaciones ambientales.

Este análisis lleva a los autores a señalar la existencia de algunos problemas relacionados con la afectación a unos gastos determinados y a criticar su definición como impuesto ambiental, ya que, en su opinión, el destino de la recaudación no es una variable relevante para calificar los impuestos. Así mismo, estudian también los efectos de la aplicación en toda España de un impuesto general sobre las estancias hoteleras. Las estimaciones que hacen, muestran una alta concentración de la recaudación en determinadas comunidades autónomas (Baleares, Canarias, Cataluña y Andalucía), y una elevada «exportabilidad» de la carga fiscal, al ser visitantes y no residentes los que pagarían principalmente el impuesto. Finalmente, sugieren

algunos tipos de impuestos que serían genuinamente ambientales y aplicables al sector turístico, señalando que para poder calificarlos así se requiere necesariamente que haya vinculación entre el hecho imponible y el problema ambiental que se quiere controlar. En conclusión, destacan la utilidad de aplicar impuestos ambientales sobre la actividad turística, pero señalan la conveniencia de no usar esta calificación con impuestos cuyos hechos imponibles no tienen que ver con el deterioro ambiental.

Finalmente, desde una óptica distinta, una nota de **Alfonso Utrilla** describe, desde la perspectiva autonómica, la evolución del sector del automóvil y la fiscalidad de los impuestos especiales sobre hidrocarburos y sobre determinados medios de transporte. La importancia del sector del automóvil, y de la fiscalidad a él asociada, ha parecido suficiente justificación para conocer algunos detalles de su evolución, de su situación actual y de los efectos de su posible territorialización.

Desde la óptica de la eficiencia, no podía faltar la consideración de la «eficiencia en la gestión tributaria». La nota de los profesores **Juan de Dios Jiménez Aguilera** y **Pedro E. Barrilao** (U. Granada) analiza el funcionamiento de la Agencia Tributaria desde su creación en el año 1992, y estudia la evolución de los gastos y de los ingresos de la Agencia en su conjunto, por dependencias y por delegaciones autonómicas. En particular, trata de obtener diversas medidas de eficiencia en la gestión a partir de una serie de indicadores basados en los ingresos tributarios (liquidaciones voluntarias de contribuyentes), en los ingresos obtenidos por actos de liquidación (derivados de las actuaciones de la propia Agencia) y en los gastos de funcionamiento de la Agencia Tributaria. Las cifras relativas indican una evolución descendente en gastos por peseta (ascendente en ingresos por peseta hasta el año 1996), cambiando el signo desde esa fecha.

Los autores han aplicado para el año 1997 un análisis envolvente de datos al índice de ingresos por actos de liquidación, desagregados por dependencias de gestión, inspección y recaudación, tomando como *inputs* los gastos de funcionamiento y el número de efectivos afectos.

Los efectos de la imposición de bienes y servicios sobre los precios, –comúnmente referida como traslación impositiva– es, posiblemente, el aspecto más clásico del análisis económico de la imposición.

En el artículo de los profesores **José Félix Izquierdo**, **Ángel Melguizo** (UCM) y **David Taguas** (U. Carlos III) se hace un análisis de incidencia en el que se estudian los efectos sobre los precios de cambios en los tipos de gravamen de la imposición indirecta, en particular del IVA y de los impuestos especiales más importantes (hidrocarburos,

LA «TRASLACIÓN»
DE LOS IMPUESTOS
SOBRE LOS
PRECIOS. NUEVOS
ENFOQUES PARA
VIEJOS PROBLEMAS

tabaco y bebidas alcohólicas). En primer lugar, se describe la estructura de la imposición indirecta en España y su evolución reciente, condicionada por el proceso de armonización europea, se muestra un panorama de las diversas clases de análisis de la traslación de la carga impositiva sobre los precios, destacando aquellos que han utilizado la misma metodología que aplican en su trabajo (basada en modelos univariantes ARIMA de series temporales de precios), y se examina la influencia de la imposición indirecta en la determinación de los precios de consumo. A continuación, se analiza el efecto inflacionista del IVA y de los impuestos especiales, desde el año 1983, para cada uno de los cinco componentes básicos del índice de precios al consumo, que, en algunos casos, desagregan con mayor detalle para identificar productos especialmente significativos (tabaco, bebidas alcohólicas, automóviles, electricidad y carburantes).

Los resultados de la investigación muestran el efecto de la inflación sobre los precios, en particular sobre el IPC y sobre los cinco grandes agregados, concluyendo que las variaciones en los tipos de gravamen del IVA y de los impuestos especiales aumentaron, por sí solas, los precios en un 5,6 por 100; la tasa acumulada de inflación, desde 1983 hasta el presente, estimada en 142,6 por 100, habría sido, en su opinión, al menos inferior en 13 puntos.

IMPOSICIÓN Y COMPORTAMIENTO ECONÓMICO

La última parte de este número de PAPELES se introduce en el mundo complejo de los efectos económicos de la imposición, con una referencia aplicada a España, en la medida en que la información disponible lo ha permitido.

Parafraseando a Richard Musgrave, éste es un terreno «en el que el oxígeno propende a faltar antes de alcanzar la cumbre», pero es, al mismo tiempo, una parcela fundamental del conocimiento impositivo, sobre todo desde la perspectiva de la utilización de los impuestos como instrumento para influir en el comportamiento de los agentes económicos.

El planteamiento que, en ese orden de consideraciones, ofrece este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es clásico en su forma: se analizan los efectos sobre la elección entre trabajo y ocio, entre consumo presente y ahorro, entre las diferentes opciones de activos financieros en que se puede materializar el ahorro, y sobre los estímulos a la inversión y a la creación de empleo. Pero también aporta novedades de interés en la metodología aplicada al estudio de esos temas y, en todo caso, son aproximaciones aplicadas al mejor conocimiento de la fiscalidad española.

Los profesores **José M^a Labeaga** (UNED) y **José Félix Sanz** (UCM) estudian los efectos de las recientes reformas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sobre la oferta de trabajo, a partir de

una muestra de un determinado colectivo de contribuyentes. En la primera parte, realizan una revisión de los principales modelos de oferta de trabajo que se han estimado con datos españoles y de las principales medidas de bienestar que se pueden calcular con ellos. Posteriormente, hacen una aplicación a la realidad española, de la que ofrecen las principales conclusiones. Los resultados indican que, con cualquiera de los métodos empleados, hay una respuesta positiva del número de horas ofrecidas respecto al salario. La oferta de trabajo presenta una elasticidad moderada, aunque más alta en el caso de las mujeres que en el de los hombres, mientras que la renta no salarial sólo ejerce una influencia negativa en el caso de las mujeres. Finalmente, valoran los efectos de la reforma del IRPF, concluyendo que ha supuesto ganancias de bienestar individual y social significativas en magnitud y en número de beneficiarios, a la vez que se distribuye de manera más igualitaria en la muestra analizada.

Por otra parte, el trabajo de los profesores **José Manuel González-Páramo** y **Nuria Badenes** (UCM) analiza los efectos de los impuestos sobre el ahorro financiero. En particular, tratan de estimar el grado de neutralidad del impuesto sobre la renta sobre las distintas clases de activos financieros y su evolución entre los años 1998 y 2000. Señalan, asimismo, la ambigüedad teórica en el signo de los efectos de la imposición sobre el ahorro, pero indican la existencia de un cierto consenso en cuanto a los resultados empíricos, de los que destacan que la imposición no sólo tiene efectos negativos sobre el nivel del ahorro familiar, sino que afecta notablemente a la composición de éste. Esta afirmación conduce a los autores a centrar su investigación en los efectos de la legislación del IRPF (y, en su caso, del impuesto de sociedades) sobre las diferentes colocaciones del ahorro, ya que justifican su análisis en la consideración de que la neutralidad es una referencia de partida y su ausencia altera la composición de las carteras de los ahorradores, conduce a una asignación ineficiente del ahorro, a encarecer la financiación no privilegiada y a plantear problemas de equidad horizontal. En el análisis empírico que realizan a continuación, definen, en primer lugar, los tipos impositivos marginales efectivos (que proporcionan una medida de la distorsión que el sistema introduce en los diferentes mercados de activos financieros); en segundo lugar, describen los cambios legislativos que afectan a la tributación en los años 1998 y 1999; en tercer lugar, analizan los activos financieros a los que tiene acceso un ahorrador medio, agrupándolos en activos de rendimiento anual y de rendimiento diferido, de entre uno y dos años y de más de dos años, y, finalmente, distinguen tres clases de ahorradores, además de fijar otras hipótesis sobre la edad del ahorrador en los planes de pensiones y el porcentaje de los rendimientos que se invierten en ellos. Los resultados indican que las recientes reformas fiscales han europeizado la fiscalidad y fomentado la competencia entre intermediarios, pero no han producido resultados tan satisfactorios en otros aspectos.

tos como el de la neutralidad, ya que mientras la fiscalidad sobre determinados activos a medio y largo plazo ha aumentado, la de los a corto plazo ha disminuido. Así, para los autores, la neutralidad ha aumentado en casos relevantes, pero ha disminuido para fórmulas de ahorro a cierto plazo o para determinada finalidad. En ninguna de las reformas se ha corregido el incentivo fiscal al diferimiento, que se mantiene muy variado por activos y niveles de renta, ni tampoco se han corregido las diferencias de fiscalidad efectiva determinada por la forma de obtención de las prestaciones a largo plazo. En general, los autores concluyen indicando la incapacidad manifiesta de las modificaciones fiscales parciales para producir avances en la neutralidad y reclaman un tratamiento más neutral con una fiscalidad más general.

Aunque fuese a título de recordatorio, no debía quedar fuera del contenido del número una referencia al debatido tema de la relación básica entre imposición y ahorro. Ése es el cometido de la nota de los profesores **José M. Domínguez** (U. Málaga) y **Manuel Jaén** (U. Almería), que estudia la relación entre el ahorro familiar y la imposición y, en particular, describe los efectos teóricos de la imposición sobre el ahorro, revisa la evidencia empírica internacional y estudia los efectos de la imposición sobre el ahorro familiar en España.

La revisión de la investigación internacional les lleva a afirmar que la imposición sobre el ahorro tiene un impacto relevante. En concreto, la imposición directa tiene un impacto negativo, mientras que el tipo de interés real tiene un efecto positivo sobre el ahorro privado en unas investigaciones, y en otras, negativo; muestran, asimismo, la evolución, entre los años 1979 y 1999, de las tasas de ahorro nacional, privado, empresarial y familiar, señalando la existencia del crecimiento de la presión fiscal, a la vez que se producen notables oscilaciones en la *ratio* ahorro familiar/PIB, y destacan la existencia de una alta correlación negativa entre el ahorro público y el privado, entre aquél y el familiar, y entre éste y el empresarial, aunque en este último caso la relación es mucho menos intensa. Un análisis de cointegración para el período 1979-1999, en el que se especifican un elevado número de variables que pueden incidir en las decisiones de las economías domésticas, lleva a los autores a concluir que existe una relación negativa entre la presión fiscal y la *ratio* ahorro familiar/PIB, otra positiva entre las tasas de ahorro familiar y el tipo de interés real neto de impuestos, y otra también positiva si se utiliza el tipo de interés real antes de impuestos.

Uno de los aspectos de mayor interés, desde la perspectiva de la utilización de la imposición como instrumento de la política económica, es el de la forma en que los cambios impositivos pueden

afectar a la inversión empresarial e, indirectamente al empleo y a la producción. En el artículo del profesor **Desiderio Romero** (Universidad Rey Juan Carlos) se expone el marco teórico y se resumen y valoran los resultados de los trabajos que han estudiado los efectos de la diferente configuración de los elementos de la estructura del impuesto de sociedades sobre la inversión y sobre el empleo. Así, en relación con los efectos sobre la *inversión*, se analizan las amortizaciones que muestran un efecto más claro e incentivador, –sobre todo la libertad de amortización–, las bonificaciones temporales (vacaciones fiscales) del tipo impositivo y otros instrumentos fiscales menos relevantes, como son la compensación de pérdidas, la exención por reinversión y las reservas para inversiones. En cuanto a los incentivos al *empleo*, se describen las distintas posibilidades, recogiendo respectivamente los resultados de diversos trabajos que analizan los efectos de las cotizaciones sociales, del impuesto de sociedades y del impuesto sobre la renta personal. El autor destaca cómo, en general, se considera que las cotizaciones sociales constituyen una carga fiscal muy importante sobre el factor trabajo, lo que ha justificado la realización de investigaciones con el fin de estimar las ventajas de su reducción. Algunos trabajos, como los que se han centrado en la sustitución de cotizaciones por IVA, ponen de manifiesto que la creación de empleo sería, en todo caso, reducida.

La nota del profesor **Miguel Ángel Vázquez Taín** (U. Santiago) expone los principales conceptos impositivos que se utilizan habitualmente en los estudios sobre efectos de la fiscalidad en las inversiones internacionales, y recoge los resultados de estimaciones del coste de uso del capital y de los tipos impositivos marginales en los países de la OCDE.

Una inversión, en este caso familiar, particularmente influenciada por aspectos impositivos es la relativa a la vivienda, cuyos efectos analiza en su artículo de el profesor **Miguel-Ángel López García** (UAB), mostrando la importancia de los distintos tipos de incentivos fiscales sobre los precios y sobre el *stock* de vivienda residencial, establecidos por la reforma del impuesto sobre la renta de 1998. El autor comienza destacando la importancia económica y social del «problema de la vivienda», y la necesidad de analizar los efectos de la imposición y de su tratamiento fiscal favorable en el IRPF. Para ello, diseña un modelo de decisión sobre el consumo de vivienda, mediante la definición del valor marginal y del coste de uso de la vivienda. Adicionalmente, examina la condición de arbitraje existente entre los precios de las viviendas nuevas y usadas, y los impuestos y subsidios que se les aplican. Valora también la reforma del IRPF de 1998 y realiza un ejercicio de simulación, estimando los costes de uso, antes y después de la reforma, para unos parámetros y valores teóricos de la tarifa dados.

ALGUNAS
NOVEDADES
IMPOSITIVAS

Dos aspectos novedosos, en su planteamiento y en los problemas que abordan, cierran este panorama de estudios sobre la imposición.

El primero se trata en el artículo de los profesores **José A. Rodríguez Ondarza** (UCM) y **Juan José Rubio** (U. Castilla-La Mancha), y su objeto es el estudio de los efectos y los problemas que plantea el uso de las nuevas tecnologías en las relaciones fiscales entre los contribuyentes y las administraciones tributarias, tanto en relación con la imposición directa como con la indirecta. En particular, exponen los aspectos que se derivan esencialmente de la utilización del comercio electrónico en las transacciones comerciales, principalmente los relacionados con la localización de las operaciones, la calificación de las rentas obtenidas y el control fiscal de éstas. En el ámbito de la imposición directa, los autores destacan dos tipos de operaciones según sean *on line* u *off line*. En este último caso, no se plantean problemas especiales, pues pueden considerarse como operaciones de venta a distancia, quedando sujetos los vendedores a los habituales impuestos sobre la renta personal, de sociedades o de no residentes. Sin embargo, cuando se trata de ventas *on line*, la adquisición de bienes y servicios puede consistir en un producto que se transfiere o en la cesión de bienes o derechos derivados de la propiedad intelectual. En este caso, no sólo es difícil determinar el número de operaciones de venta y asegurar un control por la Administración tributaria, sino que pueden plantearse problemas adicionales si las operaciones se realizan entre países distintos, ya que mientras en el primer caso es una simple renta derivada de operaciones de compra-venta, que tributa en el país de residencia del beneficiario, en el segundo, se entra en el campo de lo que, en el ámbito de los convenios de doble imposición, se denominan cánones, en el que no existe un acuerdo general sobre un gran número de situaciones y actividades. Aquí los autores desarrollan una sistemática exposición de los principales casos de venta de bienes y de prestación de servicios a través de la red, analizando y resumiendo la opinión general sobre la calificación como beneficios empresariales o como cánones de determinadas rentas.

En relación con la *imposición indirecta*, los autores tratan la problemática actual de las operaciones realizadas por medios electrónicos, principalmente las relacionadas con la imposición general sobre el consumo y el IVA, distinguiendo entre internas, intracomunitarias y exportaciones, tanto para las operaciones *off line*, como para las *on line*, destacando las dificultades de calificación y localización que presentan estas últimas. Terminan señalando que es misión de las administraciones públicas crear un entorno fiscal que posibilite el desarrollo armónico del comercio electrónico conforme a los principios de seguridad jurídica, de neutralidad fiscal respecto a toda forma de comercio, de eficacia y equidad, evitando el fraude y la doble imposición internacional, y de adaptabilidad a un entorno cambiante.

El segundo tema con aire novedoso, del que se ocupan los profesores **Félix Domínguez Barrero** y **Julio López Laborda** (U. Zaragoza), es el relativo a los principios de «planificación fiscal» y a la forma de analizar con un enfoque diferente los problemas tradicionales de la imposición. La primera parte del artículo expone los tres principios fundamentales de planificación fiscal (diferimiento, arbitraje entre tipos de gravamen y arbitraje entre operaciones) e identifica las principales variables que pueden afectar al coste fiscal (tipo impositivo, clase de operación, incentivos, grados de diferimiento en el tiempo, jurisdicción competente y sujeto pasivo). En segundo lugar, llevan a cabo los autores dos ejercicios teóricos de planificación fiscal; el primero, de elección entre instrumentos de ahorro (depósito a largo plazo y fondo de inversión), y el segundo, sobre la forma de empresa (individual, social con acumulación de beneficios y societaria con distribución de dividendos). En tercer lugar, estudian las consecuencias de la planificación fiscal para la teoría de la imposición. Aquí, tras poner de manifiesto, mediante un cálculo simple, las posibilidades para reducir la carga fiscal, señalan la jerarquía en los efectos que generan los impuestos sobre el comportamiento de los individuos y las empresas.

Los autores destacan la conveniencia de sustituir la teoría de la imposición óptima por una «teoría de los sistemas fiscales óptimos» que persiga la optimización conjunta de todos los elementos del sistema fiscal. Se pone así de manifiesto cómo la planificación fiscal obliga a abordar de manera diferente muchos problemas tradicionales de la teoría de la imposición.

* * *

Lo que, en definitiva, el lector tiene en sus manos es un extenso estudio sobre economía de la imposición, aplicada, en buena parte, a la realidad española.

Si es cierto que el sistema impositivo español necesita aún de cambios y retoques en su contenido, las colaboraciones de este número de PAPELES aportan un punto de vista técnico, esencialmente académico, del estado actual del estudio de los efectos económicos de la imposición y de los aspectos más importantes en que la vigente fiscalidad española puede estar en pugna con los criterios impositivos generalmente aceptados, a la vez que muestran la plasmación práctica, que la actual estructura de los valores que inspiran los principios impositivos debería ser la referencia de cualquier cambio futuro del sistema impositivo. Al lector de este número de PAPELES no le van a faltar ni temas de meditación ni ideas para ir formando sus propios juicios sobre unas cuestiones que a todos nos afectan.