

LA INFLUENCIA DE LA ACADEMIA EN LAS REFORMAS TRIBUTARIAS: UNA SÍNTESIS

Juan José RUBIO GUERRERO

Universidad de Castilla-La Mancha

1. INTRODUCCIÓN

El artículo del profesor Bird que aquí se comenta trata de buscar evidencias respecto a la vinculación de los investigadores fiscales con los problemas que se plantean en cada país los *policymakers*. Para ello divide su presentación en dos grandes apartados:

— Por un lado, repasa las tendencias en presión fiscal, carga tributaria y estructura fiscales generadas en los países desarrollados y en vías de desarrollo en los últimos treinta años.

— Por otro lado, trata de concretar un conjunto de ideas fuerza para los gestores de la política tributaria que han ido apareciendo en los últimos años.

En particular, se pregunta si la calidad de la asesoría y del apoyo académico a los posibles cambios fiscales ha sido la adecuada, y si han sido tenidas en cuenta las aportaciones académicas. En definitiva, trata de identificar las cuestiones fundamentales en las que los asesores fiscales debemos centrarnos para contribuir a la construcción efectiva y realista, asumible por los poderes institucionales y políticos, de un sistema fiscal más justo, más eficiente y más cooperativo con el desarrollo económico de los países. Como complemento, trataré de poner de manifiesto cuáles han sido la dinámica evolutiva de nuestro sistema fiscal y el grado de adecuación de éste a esas tendencias académicas recogidas en su trabajo por el profesor Bird.

2. TENDENCIAS DE FISCALIDAD

Como señala Bird, el mundo ha cambiado y también los impuestos, y es necesario revisar nuestra comprensión y nuestros conceptos sobre lo que debe ser un buen sistema fiscal. En una primera ojeada, resulta sorprendente comprobar que *ni la presión fiscal ni las estructuras fiscales de los países en vías de desarrollo han cambiado significativamente en los últimos treinta años*. Esto resulta especialmente chocante si tenemos en cuenta los cambios fiscales que se han producido en su entorno internacional (gastar más y mejor supone gravar más y mejor).

El Fondo Monetario Internacional (FMI), en un reciente informe, señalaba que la ratio recaudación/PIB en los países desarrollados no debería ser inferior al 15-20 por 100. El Proyecto de la ONU sobre Objetivos del Milenio señalaba que sería necesario un 4 por 100 adicional de recaudación en relación con el PIB para los objetivos mínimos planteados en este Proyecto, lo que supondría situar el promedio de presión fiscal en estos países entre el 19 y el 24 por 100 del producto interior bruto.

3. PRESIÓN FISCAL Y DINÁMICA DEL DESARROLLO

En promedio, el porcentaje de impuestos (excluida la seguridad social) en relación con el PIB se incrementó del 30 al 35 por 100 en las tres últimas décadas en los países desarrollados (OCDE), mientras que en los países en desarrollo esta ratio se ha incrementado tan ligeramente que

podríamos decir que se ha mantenido constante (20 a 22 por 100). Al comienzo del siglo XXI, podemos afirmar que la presión fiscal en los países desarrollados casi dobla la de los países en desarrollo, con una diferencia mucho mayor que la existente en los años setenta. La primera impresión es que los países en desarrollo —salvo honrosas excepciones como la India, que ha incrementado su presión fiscal, aunque con dudas sobre su sostenibilidad— mantienen una inercia fiscal secular que les sitúa en niveles de recaudación bajos en períodos largos, lo que dificulta contar con recursos fiscales suficientes para configurar un Estado fiscal fuerte que capitaneé un «gran salto adelante» en los niveles de desarrollo.

Un reciente análisis de los determinantes de presión fiscal en estos países sugiere, entre otras cosas, que

a) los países en desarrollo que han incrementado su recaudación lo han hecho como resultado de un incremento en el PIB per cápita, y

b) que existe cierta evidencia para afirmar que la recaudación y la corrupción son sustitutos casi perfectos.

No obstante, si analizamos el comportamiento por países, veremos que existen otros factores explicativos del comportamiento incremental de la presión fiscal.

— *Factores de oferta*: la participación de los sectores no agrícolas en el PIB, es decir, la industrialización de los países, la existencia de un sector petrolífero potente, mientras que la apertura de la economía no es un

factor explicativo relevante, al contrario de lo que sugieren algunos estudios sobre fiscalidad y desarrollo. Los estudios de los factores que inciden sobre la oferta para incrementar la presión fiscal nos enfrentan a un dilema difícil de resolver: los países pobres gravan menos porque tiene menos que gravar; pero, para desarrollar su economía y ampliar sus bases necesitan gastar más en infraestructura, educación, etc., por lo que necesitan obtener mayor recaudación. Se trata de un círculo vicioso de difícil solución.

— *Factores de índole política o institucional*: los incrementos en la presión fiscal reflejan una mejor percepción de la ciudadanía sobre la calidad y la responsabilidad del Estado, que se apoya en un compromiso cierto sobre la lucha contra la desigualdad social, la dimensión de la economía informal o la incorporación de la ética fiscal en la socialización de los ciudadanos. Probablemente, los progresos en estos factores sean más factibles, desde un punto de vista práctico, que abordar mecanismos de ingeniería fiscal que permitan incrementar la participación del sector industrial en la economía o el peso del sector exterior en el PIB como bases imponibles potenciales.

4. ESTRUCTURAS FISCALES: EL TAX MIX

La forma en que los países incrementan su recaudación difiere tanto como la cuantía de los posibles incrementos que se pueda alcanzar. La estructura de los impuestos, o su *tax mix*, depende de la estructura económica (países exportadores, con sector petrolífero, con sectores industriales emergentes, con sectores agrarios más o menos desarrollados, etcétera), de su historia, de los sistemas fiscales de los países vecinos, de sus capacidades de gestión tributaria y de las instituciones políticas imperantes en cada Estado. En cualquier caso, las bases imponibles potenciales normalmente constituyen una porción muy inferior del total de la actividad económica en los países desarrollados.

Respecto a la relación entre imposición directa e indirecta, se señala que los impuestos sobre consumos son más relevantes en los países en desarrollo, mientras que la imposición personal sobre la renta es más relevante en los países desarrollados. Si consideramos los países en su conjunto, los impuestos personales sobre la renta son ligeramente más importantes que los impuestos sobre las sociedades, incluyendo los impuestos sobre producción, mientras que las figuras tipo IVA representan en torno al 40 por 100 de la imposición sobre el consumo, con una participación muy similar de los impuestos especiales en este ámbito. Por su parte, en los países en desarrollo la imposición personal sobre la renta juega un papel, por desgracia, muy limitado, ya que es la prueba del nueve de la consecución de un sistema fiscal más equitativo como fundamento de sociedades más justas. La consecuencia de este *tax mix* es que, mientras que en los países desarrollados el IRPF recauda entre tres y cuatro veces más que el IS, en los países en desarrollo, la recaudación de los impuestos societarios, a menudo, supera la obtenida por los IRPF; en algunos casos, de manera sustancial. En otros países en vías de desarrollo, los impuestos societarios han mostrado menos capacidad recaudatoria, porque se ha optado por su uso como palanca de política fiscal, cambiando recaudación fiscal por incentivos fiscales como instrumento de la política de crecimiento económico.

Probablemente, la razón fundamental del raquitismo de la imposición personal sobre la renta en los países en desarrollo sea su incapacidad para gestionar estos tributos de forma efectiva. En este sentido, las diferencias en el uso de la imposición personal son marcadas cuando se analiza desde una perspectiva regional. En este sentido, es curioso el dato de que los IRPF suponen un 1 por 100 del PIB en Latinoamérica en comparación con casi el 3 por 100 en África. Lo que podría interpretarse como una mayor capacidad de gestión tributaria en los países africanos que en los latinos.

Por grupos de países, las diferencias son también sustanciales. En pequeños países y en países pobres, los impuestos sobre el comercio internacional en su conjunto suponen del orden del 24 por 100 de la recaudación total, mientras que en los países más desarrollados no alcanzan ni siquiera el 1 por 100. Los impuestos sobre el comercio (especialmente, los derechos de aduanas) se reducen exponencialmente a medida que el país se desarrolla. En este sentido, conviene destacar el esfuerzo de ajuste que han tenido que desarrollar estos países, que han sido, desde el punto de vista recaudatorio, seriamente perjudicados por los procesos de liberalización del comercio internacional, sin que hayan podido adoptar fuentes fiscales compensatorias.

En un sentido dinámico, a medida que la renta per cápita crece, la mayor parte de los países incorporan un mayor peso de la fiscalidad directa, en particular la imposición personal, como consecuencia de los cambios en su estructura económica y en las capacidades de gestión tributaria de este tipo de impuestos, que exige mayores controles derivados de la personalización de las cargas tributarias.

A pesar de lo anterior, la tendencia más reseñable a escala mundial en los últimos años ha sido el incremento en la participación recaudatoria producida por los impuestos que se giran sobre el consumo doméstico. Especialmente notable ha sido la incorporación general de impuestos generales sobre el valor añadido. En el caso de los países en desarrollo, el incremento recaudatorio de los IVA ha sido compensado por la reducción de los impuestos sobre el comercio, mientras que los impuestos especiales han mantenido su participación. Este cambio en el comportamiento de la imposición sobre consumos recoge dos corolarios de cierto interés: 1) aunque la manera en que la imposición sobre consumos se obtiene ha variado sustancialmente, su importancia relativa se mantiene, y 2) teniendo en cuenta que una alta proporción de las recaudaciones por IVA, en los países en vías de desarrollo, se

obtiene por aplicación del principio del país de destino y se cobra en las oficinas aduaneras, según Keem, ni siquiera la composición de la imposición sobre el consumo habría cambiado mucho al tratarse de un tributo sobre el tráfico internacional de mercancías.

Subiendo un peldaño en la consideración de las estructuras fiscales desde un punto de vista teórico, tales esquemas de sistema fiscal dependen de factores tales como el deseo y la necesidad de incrementar los servicios públicos, y de la capacidad de aplicar impuestos de forma eficiente en función de los objetivos marcados por las políticas públicas diseñadas desde la perspectiva de la asignación óptima de recursos, de la redistribución de la renta y la riqueza, y de la cooperación en las tasas de crecimiento económico. En este sentido, resulta muy útil y relevante destacar que los países tienden a utilizar un mayor número de bases imponibles, es decir, diversificar sus fuentes tributarias, a medida que los niveles de presión fiscal aumentan.

Los países en vías de desarrollo, evidentemente, encaran dificultades especiales a la hora de diseñar e implementar sistemas fiscales coherentes. Muchos países tienen una larga tradición agrícola que, sin embargo, puede verse comprometida con crecientes niveles de imposición. Otro potencial sector generador de rentas emergentes son las PYME, pero una sobreimposición en fases preliminares de desarrollo puede comprometer también su consolidación. Sin olvidar los problemas de economía informal y movimientos transfronterizos de capitales, a los que son especialmente sensibles los países en estadios preliminares de desarrollo. Sin embargo, parece una realidad incuestionable que el crecimiento económico está estrechamente relacionado con la evolución de la economía internacional y su apertura, es decir, la recaudación fiscal por todos los conceptos y a medio plazo tiende a crecer a medida que la renta y la apertura de una economía crecen.

Por otra parte, la globalización puede exacerbar ciertos problemas fiscales. Por ejemplo, la movilidad de

los capitales puede limitar la tributación de las rentas del capital a través de fenómenos de desfiscalización competitiva, amplificando inequidades internas y generando presiones políticas de diferente índole sobre el sistema fiscal. Por otra parte, la apertura comercial y la liberalización económica a escala mundial han dañado de forma significativa la recaudación de impuestos aduaneros. Estos efectos tienen especial incidencia en los países en desarrollo.

En los últimos cincuenta años la profesión académica y las instituciones internacionales han desarrollado un amplio entramado de prescripciones destinadas a incentivar el crecimiento económico. En resumen, se ha propuesto:

- Incrementar la inversión y el capital productivo.
- Desarrollar la inversión en formación y capital humano.
- Aplicar controles de natalidad y control de población.
- Liberalizar los mercados de mercancías y de capitales.
- Reducir la intervención de los gobiernos en el funcionamiento del mercado.

Sin embargo, ninguna de estas panaceas ha funcionado como se pensaba en un principio, por lo que, respecto a las estrategias fiscales para incentivar el crecimiento económico, poco se puede decir. Los trabajos empíricos acerca del nivel de imposición sobre el crecimiento económico en los países en desarrollo no permiten formular conclusiones definitivas. En resumen, países con altas cargas fiscales han tenido elevadas tasas de crecimiento económico. En este sentido, Estados Unidos es un ejemplo: este país ha tenido sus mayores tasas de crecimiento económico en aquellos períodos en los cuales los tipos impositivos han sido más elevados. Pero esto no significa que tipos impositivos elevados sean la llave maestra del crecimiento económico. Cabe la posibilidad de

que las tasas de crecimiento hubieran sido mayores en esos períodos con altos tipos impositivos si estos hubieran sido más reducidos. En conclusión, queda mucho por investigar y, en cualquier caso, las conclusiones estarán muy acotadas por las restricciones impuestas al modelo en relación con el vínculo entre impuestos y crecimiento económico.

5. SISTEMAS FISCALES: VARIABLES POLÍTICAS E INSTITUCIONALES

El diseño de un sistema fiscal resulta también de un proceso político, y produce efectos recaudatorios sólo si se implementa adecuadamente. La variable política del proceso es fundamental, ya que lo que podemos hacer condiciona lo que se hace en cada país. Resulta muy didáctico comprobar que, en muchos países, la dimensión de la economía informal depende en gran medida del diseño y aplicación de los sistemas tributarios. Por ejemplo, altas cuotas patronales a la seguridad social puede motivar un comportamiento de los empleadores tendente a infravalorar los salarios declarados por los trabajadores, cuando no la simple falta de declaración de todos los trabajadores realmente empleados, favoreciendo la actividad económica informal. Si, como consecuencia de una caída recaudatoria, un gobierno se plantea elevar los tipos impositivos para compensarla, puede agregar incentivos adicionales a la evasión fiscal, con un efecto perverso. Este problema se incrementa en aquellos países con escasas capacidades de gestión y control tributario limitado, como ocurre en la mayor parte de los países en desarrollo.

En consecuencia, la importancia de una Administración tributaria desarrollada es fundamental para implementar una política fiscal coherente en países en desarrollo. La manera en que un sistema fiscal es administrado afecta a su recaudación, su eficiencia y su incidencia. Sin embargo, no es fácil dar prescripciones generales en este ámbito, y depende de las especificidades propias de cada país.

En definitiva, tanto los costes privados (costes de cumplimiento) como los costes públicos de la administración tributaria deben ser considerados en el diseño e implementación de la política fiscal. Resulta relevante diferenciar claramente la parte de la recaudación que se deriva de un adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente (papel pasivo de la Administración tributaria) de aquella que se deriva de actuaciones imperativas de la Administración a través de mecanismos de control e inspección. La realidad es que no es sencillo establecer una relación directa entre los esfuerzos de las administraciones y los incrementos de la recaudación global en cualquier país, pero especialmente en los países en desarrollo.

En conclusión, la política fiscal depende no sólo de las ideas y de los intereses que subyacen en el diseño teórico de una estructura fiscal. Depende, también, y de forma significativa, de la estructura económica en que se enmarca, de las restricciones administrativas imperantes, de las capacidades y posibilidades tecnológicas y, especialmente, de las instituciones políticas que, en última instancia, validan las decisiones de política tributaria aplicables. Los países en desarrollo no son ajenos a esta dinámica: la mejor opción en el diseño e implementación de un sistema tributario en cualquier país debe reflejar su estructura económica, su capacidad para administrar ciertos impuestos, sus necesidades en la cobertura de servicios públicos y sus posibilidades de acceso a fuentes complementarias de ingresos como pueden ser, por ejemplo, las rentas del petróleo o la ayuda por cooperación internacional. Pero, además, deben considerarse factores menos evidentes que ubicaremos dentro de los factores psicosociológicos: la ética fiscal, la cultura tributaria o el grado de credibilidad o confianza que despierta en la ciudadanía la clase política, cuestión que se vincula directamente con los niveles de corrupción de una Administración dada.

Las decisiones de política tributaria no se adoptan en el vacío. Los sis-

temas fiscales se diseñan para países concretos, y la forma en que se gestionan depende de un contexto específico que refleja una estructura social compleja y unas interacciones políticas entre diferentes grupos económicos y sociales que se enmarcan en un contexto institucional sedimentado por la historia, en general, y por la capacidad administrativa del Estado, en particular.

6. TENDENCIAS EN LA INVESTIGACIÓN TRIBUTARIA: APORTACIONES PRÁCTICAS

Hasta fechas muy recientes, pocos economistas han dedicado su tiempo al análisis de la dimensión política o administrativa de la fiscalidad. Por ello, el enfoque investigador se ha circunscrito básicamente al análisis de los efectos económicos de la tributación.

6.1. Renta o consumo. ¿Qué gravamos?

Si revisamos la literatura hacendística en este ámbito, convendremos que, en el entorno de la década de los setenta, existía un paradigma, generalmente aceptado por la Academia, sobre los fundamentos de una buena política tributaria, resumidos por Auerbach:

1) El impuesto ideal sería aquel que incidiese sobre una base extensiva de renta con tipos impositivos progresivos.

2) Las ganancias de capital deberían tributar como un componente más en este impuesto. Este tipo de renta debería tributar cuando se realiza. No obstante, para mitigar los efectos de congelamiento (*lock-in effects*), se proponía, en su caso, la aplicación de tipos impositivos reducidos sobre este componente.

3) La integración de los impuestos personales y societarios sobre la renta se defendía como un modo de evitar problemas de diseño racional

de las organizaciones empresariales y de neutralidad en las decisiones de financiación por capital o endeudamiento. Además, la deducción por doble imposición de dividendos trataba de reducir las distorsiones derivadas de una menor tributación de las ganancias de capital.

4) El enfoque dominante para gravar los flujos de renta internacional era el de neutralidad en la exportación de capitales, aunque, con algunos requisitos, se aceptaba el enfoque de neutralidad en la importación de capitales.

Sin embargo, en los últimos años del pasado siglo, estas grandes verdades han sido sobrepasadas por la tozudez de los hechos, contrastada por los investigadores fiscales. Nuevas directrices de política fiscal han sido aplicadas como consecuencia de las aportaciones de los investigadores en temas fiscales. Probablemente, la aportación más importante sea la elevación a los altares de la tributación sobre el consumo. En concreto, una cohorte de economistas considera que un buen sistema fiscal debe fundamentarse en mayor medida en la tributación del consumo respecto a la renta. De hecho, una gran parte de la literatura fiscal de los años ochenta y noventa se ha centrado en cómo diseñar e implementar un impuesto óptimo progresivo sobre el consumo en sustitución de los actuales impuestos sobre la renta. Hasta ahora, estas propuestas académicas han tenido poco eco en los *pollicymakers*, pero nadie puede dudar que, en gran medida, muchos impuestos sobre la renta actuales tienen más de un impuesto progresivo sobre el consumo que un clásico impuesto sobre la renta. Adicionalmente, se ha conseguido convencer a la comunidad fiscal de los problemas de sobregavar el capital a altos tipos impositivos, lo que conduce al reconocimiento explícito de las dificultades de gravar de forma idéntica los rendimientos procedentes del trabajo y del capital, paso fundamental para la dualización del impuesto sobre la renta. Asimismo, la nueva ola de investigaciones sobre la tributación del consumo ha conseguido convencer de las bondades de un impuesto general sobre el valor añadido cuya

difusión se ha producido, con seguridad, como consecuencia del reconocimiento por parte de los economistas profesionales de sus ventajas.

La enseñanza que podemos sacar, para los países en desarrollo, es que la transición hacia un impuesto personal sobre la renta debe realizarse no tanto hacia formas clásicas de imposición extensiva sobre la renta del tipo señalado antes como hacia formas de imposición dual sobre la renta que graven los salarios de forma suavemente progresiva y las rentas del capital con tipos fijos.

Una última consideración del trabajo de Bird en este apartado consiste en dar una perspectiva propia a la fiscalidad internacional. Es decir, los países no pueden considerar la dimensión internacional de sus sistemas tributarios como una mera proyección de sus políticas fiscales nacionales. La competencia fiscal internacional exige su consideración en el diseño e implementación de los sistemas tributarios nacionales o, en otro sentido, exige una mayor investigación en los aspectos que deben conformar un sistema de tributación con enfoque internacional. Revisar los efectos de la imposición en origen o en residencia, o edificar nuevos principios de fiscalidad internacional acordes con la «neutralidad en la propiedad del capital», son líneas de investigación que necesariamente habrá que abordar.

6.2. Teoría de la imposición óptima

En paralelo a la formulación de las características estructurales de los sistemas extensivos sobre la renta desarrolladas en los años setenta y ochenta, y con el fin de resolver algunas distorsiones planteadas por este modelo en un contexto de reformas fiscales parciales, la teoría de la imposición óptima nos ha permitido consolidar un conjunto de prescripciones fuertemente arraigadas entre los *policymakers* en los últimos veinte años. El trabajo de Bird las resume, siguiendo la aportación de Man-kiw y otros:

1) Los tipos marginales sobre las rentas altas deben ser reducidos.

2) El achatamiento de las tarifas puede resolver algunos problemas clásicos de la progresividad fiscal en el Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas.

3) Los impuestos deben personalizar la carga tributaria en función de las características de los contribuyentes y de su nivel de renta.

4) Solamente se deben gravar los productos finales de manera uniforme.

5) Las rentas de capital deberían quedar exentas de tributación, o tener una tributación reducida en su caso.

La realidad es que la mayor parte de los políticos en la OCDE parecen haber internalizado este mensaje. La mayor parte de los países han reducido significativamente sus tipos marginales más altos aplicables a los perceptores de rentas elevadas. Pero este comportamiento ha sido más marcado en los países en desarrollo. En Latinoamérica, en el período 1985-2003 se ha reducido el tipo marginal más alto del 58 al 28 por 100, mientras que en los países más desarrollados la reducción ha sido, en promedio, del 41 al 28 por 100.

Si bien la Academia no tiene conclusiones definitivas sobre hasta dónde debemos ir con la reducción de los tipos marginales, los *policymakers* han decidido que cuanto mayor sea la tendencia a la proporcionalidad mejor. El mensaje teórico de los efectos negativos sobre la oferta de trabajo, el ahorro, la asunción de riesgos empresariales y financieros y, especialmente, el incentivo a la evasión fiscal explican, en gran medida, este comportamiento institucional. Además, estos efectos son más significativos y potentes cuando se aplican sobre bases impositivas más elásticas a las variaciones de los tipos impositivos.

Por otro lado, una parte significativa de los países de la OCDE ha optado por limitar, cuando no hacer desaparecer, ciertos elementos de personalización de la carga tributaria en

los impuestos personales sobre la renta. Una de las razones sugeridas por Bird en su artículo es la sustitución del criterio de capacidad de pago, y en consecuencia el principio de equidad vertical, por el criterio del beneficio y el principio de equidad horizontal como relevantes a la hora de determinar la distribución de la carga fiscal. En gran parte, este cambio se ha debido a las complejidades que introducen en el diseño de los IRPF los elementos de personalización de la carga tributaria. Pensemos en la definición de la unidad contribuyente como ejemplo, que tanta controversia ha generado a escala internacional y en España, y que los investigadores no han sido capaces de resolver adecuadamente.

Los defensores de la utilidad de la teoría de la imposición óptima (TIO) «sacan pecho» cuando se confirma la creciente importancia de la imposición sobre consumos, y especialmente el IVA, en tanto esta línea de investigación prescribe que, bajo determinados supuestos, *la imposición sobre consumos genera menores distorsiones fiscales en la asignación de recursos que realiza el mercado que otros impuestos y, especialmente, los personales*. Sin embargo, han sido razones más pragmáticas que las derivadas de la generalización de las lecciones de la TIO, las que han hecho ganar peso a las fórmulas de imposición sobre consumos tipo IVA. En Europa ha sido la neutralidad que aporta a las operaciones transfronterizas, mientras que en el resto del mundo han sido razones de índole administrativa y de defensa de la Organización Internacional del Comercio dentro de un esquema de liberalización del comercio internacional.

Otra posible incorporación de las prescripciones de la TIO ha sido *la tendencia mundial hacia una reducción significativa de la tributación sobre las rentas del capital*. Entendemos que, en un principio, se han podido incorporar por los *decision-makers* los fundamentos de este enfoque académico, aunque parece más plausible que hayan sido los procesos de globalización de los mercados internacionales de capitales y la competencia fiscal

regional y mundial en la captación de capitales los que han generalizado esta tendencia, a través de un proceso de desfiscalización competitiva de las rentas del capital para atraerlas hacia ciertos territorios.

En definitiva, siendo muy importante el estudio teórico de los efectos económicos de la imposición desde una perspectiva escolar y académica, es preciso, si queremos que las prescripciones y conclusiones de los investigadores fiscales sean realmente operativas y consideradas por los *policymakers*, comprender las restricciones fundamentales de carácter institucional y real que se incorporan en cada realidad concreta y los objetivos específicos que tienen que enfrentar los *policymakers*, en lugar de ofrecer «soluciones estandarizadas» a sus problemas particulares. En particular, Bird señala como indispensable la necesidad de incorporar las restricciones administrativas en el análisis de la imposición óptima.

En conclusión, los cambios fiscales producidos durante los últimos treinta años en la mayor parte de los países, no sólo en los más avanzados, han seguido un modelo uniforme, el denominado «Modelo extensivo de imposición sobre la renta». El primer elemento distintivo de este modelo consiste en una *alteración en la jerarquía de los principios impositivos clásicos* a favor de:

— La eficiencia económica, tratando de edificar sistemas tributarios lo más neutrales posible desde el punto de vista de la asignación de los recursos económicos que realiza el mercado, y, en consecuencia, tratando de reducir en lo posible las distorsiones fiscales que sobre esa asignación genera cualquier impuesto como garantía de un crecimiento sostenido y estable a medio plazo.

— La equidad horizontal, como principio que evite tratamientos diferenciados de las rentas en función de su origen. Sin embargo, conviene destacar que, en la última década del siglo pasado, los fenómenos de internacionalización de la economía mundial y la competencia fiscal han provocado un proceso de deslocalización del ca-

pital y una enorme volatilidad en sus colocaciones, por lo que se ha generalizado un tratamiento fiscal favorable a las rentas del capital con el fin de atraer y/o mantener capitales en el propio territorio. Actuaciones de organizaciones internacionales como la OCDE o la propia UE están tratando de ordenar este proceso de desfiscalización del capital a través del desarrollo de mecanismos de control e intercambio de información que permitan reconstruir una fiscalidad razonable de las rentas del capital a escala internacional con base en este principio, así como una lucha frontal con el régimen de paraísos fiscales

— La sencillez en la aplicación y gestión de los sistemas tributarios. Es decir, que los costes de aplicación minimicen no sólo los costes administrativos de las agencias tributarias, sino también aquellos en los que incurrir los contribuyentes. Los costes sociales totales de una determinada recaudación fiscal deben incorporar tanto la presión fiscal indirecta vinculada al cumplimiento de las obligaciones formales y registrales por parte del contribuyente como los propios costes administrativos públicos.

Por su parte, pasan a nivel secundario las cuestiones de equidad vertical desde una perspectiva tributaria. Se trata con ello de evitar que fuertes niveles de progresividad real

puedan influir de forma negativa sobre comportamientos económicos fundamentales como la oferta de trabajo, el ahorro, la inversión o la asunción de riesgos empresariales. En definitiva, se hace una opción clara respecto a la implementación de las políticas redistributivas o de carácter social, conduciéndolas a la vertiente del gasto público y liberando parcialmente al sistema fiscal de esta función, en aras a conseguir una mayor neutralidad fiscal, por cuanto una reducción de las distorsiones fiscales debe contribuir a un mayor crecimiento económico y a la generación de retornos recaudatorios suficientes para financiar políticas exigentes de gasto público social.

Lógicamente, esta reordenación de criterios se concreta en una *serie de soluciones técnicas* que se van incorporando paulatinamente a las estructuras fiscales de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, de forma general en los últimos veinticinco años:

— Reducciones de tipos impositivos marginales máximos del IRPF y estándar del Impuesto sobre Sociedades.

— Disminución del número de tramos en las tarifas de la imposición personal.

CUADRO N.º 1

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL MODELO EXTENSIVO DE REFORMA FISCAL

1. Cambio de jerarquía en los principios impositivos

Atención prioritaria al criterio de *eficiencia económica*
 Recuperación del principio de *sencillez administrativa*
 Relevancia del principio de *equidad horizontal*
 Pérdida de importancia del criterio de *equidad vertical*

2. Soluciones técnicas que integran el modelo

Reducciones en los tipos máximos de IRPF y Sociedades
 Disminución en el número de tramos
 Máxima extensión de las bases imponibles
 Eliminación de tratamientos preferenciales
 Reducción en los sistemas tradicionales de incentivos
 Mayor fortaleza de las fórmulas IVA
 Cambio en el *Tax mix* a favor de la imposición indirecta
 Restricción financiera muy estricta

— Ampliación de las bases imponibles y racionalización de éstas en búsqueda de una tributación efectiva de la renta discrecional del contribuyente.

— Revisión de los tratamientos preferenciales y de los sistemas tradicionales de incentivos fiscales para adecuarlos o ajustarlos a políticas eficaces y selectivas de trascendencia económica y social indudable.

— Cambio en la participación relativa de la imposición indirecta respecto a la directa como consecuencia de la mayor fortaleza de las fórmulas de impuestos sobre el valor añadido.

— Y todo ello sujeto a una restricción financiera bastante estricta que exigía práctica neutralidad recaudatoria de los cambios, dado que las etapas de estabilidad presupuestaria en las economías desarrolladas en los últimos treinta años han sido más la excepción que la regla.

6.3. ¿Qué hemos aprendido?

Así pues, probablemente *los aspectos más destacables en el diseño y desarrollo de los sistemas fiscales en las pasadas décadas hayan sido:*

— *La introducción de las fórmulas IVA en la imposición indirecta.*

— *La reducción de los tipos nominales de gravamen en los impuestos personales sobre la renta, así como su achatamiento.*

Los economistas han contribuido de forma relevante a este proceso, aunque es cuestionable si han sido la avanzadilla de estos procesos de cambio fiscal o simplemente se han acomodado y han tratado de explicar las razones por las que se estaban produciendo estos cambios fiscales fundamentales. Como ejemplo, Europa adoptó el IVA no tanto por las ventajas económicas y fiscales de la figura como por las ventajas administrativas que este impuesto general sobre el consumo tenía en un contexto de libertad y competencia económica.

Por otro lado, la reducción de tipos marginales se ha debido fundamentalmente al hecho de que el crecimiento económico hacía que contribuyentes con rentas medias «saltasen» hacia escalones y tipos impositivos mayores, lo que suponía un coste político difícilmente asumible por los *policy-makers*. El economista, en muchos casos, lo que ha hecho ha sido dotar de un «ropaje» más sofisticado y analítico, y en consecuencia más atractivo a estas tendencias políticas y sociales. Cuando los *policy makers* «compran» los argumentos económicos del académico, lo hacen para justificar sus actuaciones, y no tanto porque el profesor les diga qué es lo mejor en estos casos. El profesor Bird aporta el caso de la imposición sobre la propiedad en Estados Unidos: parece que los investigadores sobre estos temas y los decisores fiscales son personas trabajando en paralelo, sin comunicación, porque una cosa son las prescripciones académicas y otra las medidas reales aplicadas.

Los impuestos especiales son otra figura clásica que aporta una importante recaudación en muchos países. Incontables estudios sobre los efectos de eficiencia e incidencia de los impuestos sobre hidrocarburos, sobre tabacos y bebidas alcohólicas han sido publicados, sin que hayan, en general, tenido unos efectos perceptibles sobre el nivel o estructura de estos impuestos.

La pregunta que debemos formularnos ante esta realidad es la siguiente: después de esta visión negativa del papel del académico en la política fiscal aplicable, ¿deberíamos rendirnos y dedicarnos a otra cosa más útil? Por supuesto, no. En primer lugar, es esencial que los economistas sigamos defendiendo la bandera de la eficiencia, porque esta cuestión es fundamental. En segundo lugar, tampoco hay que ser tan radical: los economistas, en cierta medida, ya incorporamos la perspectiva política en nuestros modelos de forma implícita, cuando no explícita, y también, de alguna forma, delimitamos el campo de acción del *decisionmaker* poniéndole en bandeja argumentos económicos de peso para fundamentar

sus decisiones. En mi opinión, existe un constante proceso de retroalimentación entre ambos colectivos que contribuye a perfeccionar a medio plazo la toma de decisiones fiscales.

6.4. Aspectos distributivos

Lo que sí parece claro en todo este debate es que *si los economistas fiscales quieren influir en las decisiones públicas deben prestar más atención a los asuntos que realmente preocupan a los policymakers, incluso aunque esto signifique que deban prestar menos atención a las cuestiones metodológicas e instrumentales de su materia que les permiten publicar papeles con reconocimiento académico, léase sexenios, en España. Desgraciadamente, en la mayor parte de los casos, los caminos del investigador fiscal aplicado y el investigador fiscal teórico son divergentes, y hay que optar.*

Los sesudos estudios sobre los efectos distributivos generales de determinadas figuras tributarias no interesan tanto a las autoridades fiscales como los estudios sectoriales o microscópicos relativos a los efectos de un actuación fiscal concreta sobre un determinado colectivo. Si los economistas quieren que su investigación tenga aplicación inmediata, deben tratar de dar respuesta a las preocupaciones de los ciudadanos, interpretadas por las autoridades políticas, con independencia de que estas cuestiones sean o no claves o aceptables en los círculos académicos.

En cualquier caso, la equidad percibida por los ciudadanos es un tema central en la articulación global de cualquier sistema fiscal. Los sistemas fiscales son mecanismos diseñados para extraer dinero del sector privado de la forma más eficiente, equitativa y con los menores costes administrativos posible, aunque el concepto de justicia distributiva en términos fiscales tiene diferentes enfoques y significados. Los conceptos de equidad horizontal y vertical, tan recordados en los manuales de Hacienda Pública, han perdido su importancia en el diseño actual de un sistema fiscal, según el profesor Bird.

¿Es importante la progresividad fiscal desde un enfoque de política distributiva? Como ya hemos comentado antes, gran parte de los economistas modernos (Habegger, por ejemplo) consideran que *la política redistributiva debe hacerse a través del instrumento presupuestario; a través de políticas activas de gasto público en educación, sanidad, integración social, etc., aunque se financien con impuestos formalmente regresivos*. Es necesario recaudar con eficiencia para poder incrementar el volumen de recaudación aplicable a políticas de gasto solidarias. La realidad fiscal ha puesto de manifiesto que, en todo caso, *la progresividad fiscal ha podido contribuir a un reparto más justo de la carga tributaria, lo que no puede afirmarse es que se haya constituido como un instrumento efectivo de redistribución de renta y riqueza*. Los errores constantes de los economistas fiscales en la articulación de unas propuestas coherentes y sensatas en materia distributiva han relegado, en gran medida, a la marginalidad estas cuestiones a la hora de tomar decisiones operativas en los sistemas fiscales. Asimismo, podemos constatar que los estudios distributivos no están de moda en los círculos académicos

6.5. Certeza y visibilidad

Toda la discusión abordada hasta este momento nos lleva a subrayar el hecho cierto de que la política fiscal la ejecutan los políticos, y no los economistas. Cualquiera que quiera comprender cómo el análisis económico de las cuestiones fiscales se percibe en un determinado país y afecta a las decisiones políticas debe entender, con cierta profundidad, tanto los factores económicos como, y especialmente, los políticos de ese entorno. El nivel de impuestos y su estructura en cualquier país refleja fundamentalmente los factores institucionales que, en ausencia de severos *shocks* sociales, no se modifican rápidamente. Como ya hemos comentado más arriba, las decisiones de política fiscal son producto de un conjunto complejo de interacciones políticas y sociales entre diferentes grupos en

un contexto institucional dado consolidado por la historia y la capacidad administrativa del Estado.

Esto nos lleva a preguntarnos si es trascendente o no la posible visibilidad o invisibilidad de los impuestos. Toda una rama de la teoría hacendística se ha dedicado a estudiar los efectos de la denominada «ilusión fiscal». Intuitivamente, parece plausible que sería más fácil introducir o incrementar un impuesto si a los ciudadanos no se les recuerda que el impuesto existe, teniendo que sumar al precio de venta de un bien el impuesto correspondiente en cada compra. Pensemos en el IVA: si este impuesto fuera opaco al contribuyente, podría ser más sencillo dotarnos de una base más amplia gravando una mayor parte de los bienes y servicios de una economía. Una base amplia en el IVA sería, sin duda, mucho más defendible desde el punto de vista económico y administrativo que una base erosionada por la resistencia social a hacer tributar los alimentos, las medicinas o los libros. Sin embargo, y por otro lado, la ocultación del impuesto no es la forma más atractiva para edificar un consenso democrático sobre los niveles adecuados de presión fiscal. Así pues, las cuestiones de *marketing* político son muy relevantes a la hora de diseñar y aplicar una determinada reforma tributaria.

De nuevo una pregunta nos permitirá incorporar la relevancia de esta cuestión. ¿De qué manera la ilusión fiscal afecta a las decisiones de naturaleza fiscal? En este sentido, tanto los políticos como los contribuyentes encuentran que *la imposición afectada es una forma atractiva y eficaz destinada a financiar programas de seguridad social, infraestructuras, educación o programas medioambientales, entre otros*. Los políticos asumen la fiscalidad afectada como una forma de reducir la resistencia de los contribuyentes a mayores impuestos.

La imposición afectada, además de liberar al instrumento presupuestario de las presiones derivadas de mayores demandas de gastos, permite interpretar la demanda de ser-

vicios públicos desde una perspectiva de eficiencia económica a través de la disposición a hacer frente al pago de estos servicios. En este sentido, la imposición afectada tiene una serie de ventajas no despreciables en momentos en que los presupuestos están seriamente comprometidos en gastos estructurales a largo plazo. La ventaja económica de este tipo de imposición es manifiesta cuando existe una estrecha relación entre coste y beneficio del servicio, al afectar la financiación a la prestación del mismo. Este tipo de financiación, si se diseña adecuadamente, permite interpretar las preferencias de los ciudadanos por los servicios públicos y constituye una señal clara al sector público sobre el nivel de prestación de un servicio. Como la recaudación se aplica al servicio en cuestión, la oferta se ajusta automáticamente a la demanda, consiguiéndose una cierta eficiencia económica.

Por ello, una tendencia reconocible en los últimos años ha sido *la recuperación del principio del beneficio como criterio de reparto de la carga tributaria*. Como es sabido, este criterio implica que cada ciudadano contribuye a financiar al Estado en función de los servicios que de él obtenga. Las características que han hecho recuperar su interés son:

- Por un lado, su capacidad para complementar el modelo extensivo aportando nuevas fuentes recaudatorias, reduciendo de esta forma la presión ejercida sobre el sistema impositivo, con dificultades para soportar nuevas demandas de financiación.

- Por otro lado, estas nuevas fuentes financieras establecen una relación estrecha entre costes y pagos, lo que se traduce en mecanismos recaudatorios más simples y eficaces desde el punto de vista del fraude fiscal. Así como las convierte en una financiación más visible y transparente, lo que redundará en una mayor aceptación por parte de los contribuyentes.

- Además, el principio del beneficio obliga a introducir factores de

racionalidad y control en la demanda de servicios públicos (infinita cuando el precio es nulo), como en la oferta (sin este tipo de señales de pseudo-mercado tendería a generar provisiones excesivas).

Pues bien, por estas y otras razones, el principio del beneficio se ha ido incorporando a los esquemas de financiación del sector público a través de dos tipos de instrumentos:

a) *El uso creciente de las tasas y precios públicos*, que podremos reconocer fácilmente ligados a la prestación tanto de servicios generales (transportes, infraestructuras, educación superior, ...) como de servicios de ámbito local (basuras, saneamiento y depuración de aguas, ...). Como es sabido, la condición que debe cumplirse para la aplicación de estos mecanismos de financiación es que el servicio que se presta tenga un cierto grado de divisibilidad, de manera que sea posible imputar los costes con cierta precisión y asignar correctamente utilizando el mecanismo precio-mercado.

b) *El uso creciente de impuestos afectados*. Estos impuestos se caracterizan por tener una finalidad financiera directa. Por lo tanto, se aplican y recaudan conociendo de antemano que su destino va ser la financiación de un determinado programa de gasto público. La realidad fiscal de los últimos años nos ofrece también diversos ejemplos: impuestos afectados a la financiación de los sistemas públicos de seguridad social, cánones de infraestructura hidráulica afectados a las obras de embalse y canalizaciones,

No obstante, su uso aún limitado en la experiencia financiera pública, a pesar de su interés, pone de manifiesto algunas dificultades de implementación en la práctica:

— El coste de gestión derivado de la administración de diferentes fondos.

— La resistencia social a pagar por servicios públicos que, en principio, deberían ser suministrados gratuitamente o fuertemente subsidiados.

6.6. La dinámica de las reformas tributarias

Resulta fundamental entender que las reformas fiscales tienen lugar en un momento espacial y temporal concreto que puede determinar su éxito o su fracaso. La mayor parte de las investigaciones sobre reformas fiscales inciden en el fondo, en la sustancia de lo que debería modificarse, pero, en gran parte de los casos, lo fundamental es cómo transitar desde la realidad fiscal existente a aquella que se propone en el modelo. En definitiva, dar un mayor énfasis a los aspectos y acuerdos institucionales para su implementación puede mejorar la calidad del diseño final e incrementar la aceptación social de los sacrificios que puedan conllevar estos cambios fiscales. Por muy buena que sea una propuesta fiscal teórica para un país, su éxito no estará garantizado en ausencia de una estrategia de implementación coherente, un apoyo político y social continuado en el tiempo y un nivel aceptable de capacidad de administrar el cambio. La planificación de una buena política tributaria exige y demanda economistas, abogados, gestores o administradores públicos y, especialmente, una adecuada explicación y comprensión por los contribuyentes, que no pueden ni deben ser suplantadas por comisiones de reforma fiscal que tienden a diseños formalmente exigentes, pero poco ajustados a las restricciones sociales e institucionales de los países implicados. Esto es especialmente cierto en los países en vías de desarrollo, donde la tendencia es a aplicar soluciones fiscales «precocinadas» sin evaluar las restricciones particulares de cada realidad fiscal en la que deben aplicarse.

Generar una capacidad institucional en el ámbito fiscal, tanto dentro como fuera de la Administración, es fundamental para poder adaptar las actuaciones a las circunstancias cambiantes y las necesidades de cada país. En este sentido, el papel fundamental de los académicos y las agencias internacionales de cooperación en

el ámbito de los países en desarrollo no es tanto indicarles el momento y la forma de hacer sus cambios como facilitarles los medios institucionales para que puedan preparar por sí mismos ese cambio.

6.7. ¿Qué papel tiene el investigador en este proceso?

Los investigadores deben jugar un papel adecuado en el proceso de cambio fiscal. Los grandes cambios reformadores en la fiscalidad exigen de importantes mutaciones tanto en las realidades políticas como en las condiciones económicas. De hecho, las ideas políticas son fundamentales en la fiscalidad, pero no necesariamente dominantes en el debate. Las realidades económicas y administrativas, por supuesto, también importan. Sin embargo, la realidad fiscal de un país refleja una mezcla cambiante de ideas, intereses e instituciones.

Por ejemplo, históricamente, las crisis económicas y las guerras han ayudado a generar consensos respecto a la necesidad de que la imposición sobre la renta recaiga más pesadamente sobre los contribuyentes pudientes. Sin embargo, las ideas relevantes sobre impuestos y sociedad forjadas en la primera mitad del siglo XX han cambiado en los últimos años; como evidencia, por ejemplo, la crítica exacerbada a la imposición sobre sucesiones en muchos países desarrollados, o el limitado éxito de los países en desarrollo a la hora de alcanzar altos niveles de tributación en la imposición personal sobre la renta como sinónimo de desarrollo. También es cierto que aquellos países con niveles de presión fiscal y de distribución de la carga tributaria más estables son aquellos que tienen las ideas más claras sobre la naturaleza de un buen sistema fiscal.

En definitiva, en nuestra opinión, para que un investigador académico pueda ayudar a los responsables de la política fiscal a tomar las decisiones coherentes, su papel debe ser el de poner de manifiesto las consecuencias relevantes de cada opción o

escenario operativo; y para configurar esos escenarios es necesario un sistema político que interprete correctamente las preferencias y las convierta en decisiones políticas de la forma más eficiente.

Dicho esto, las ideas políticas dominantes en un país (sobre justicia tributaria, eficiencia y crecimiento), así como los intereses sociales y económicos (capital, trabajo, regionales, vertebración social, ...) y los fundamentos institucionales, tanto políticos (democracia, descentralización, presupuesto, ...) como económicos (proteccionismo, política macroeconómica, estructura y libertad de mercado, ...) interactúan en la formulación e implementación de la política tributaria y presupuestaria. El juego diferente de estos factores ideológicos, institucionales y de interés afectan tanto al nivel como a la estructura de los impuestos de cada país, configurando sistemas únicos y, en gran medida, difícilmente intercambiables.

En este contexto, y antes de analizar nuestra evolución, llegamos a la conclusión de que, tras cincuenta años de experiencia, la mejor manera de aportar claridad al debate sobre las reformas fiscales básicas es no centrarse en el juego político cortoplacista en el diseño de propuestas fiscales desenfocadas. Nuestro campo de trabajo debe ser el largo plazo, es decir, la construcción de capacidades institucionales para hacer posible transiciones fiscales fundamentales, tanto dentro como fuera de la Administración; diseñar y desarrollar ideas relevantes respecto a las líneas reformadoras; recopilar y analizar los datos relevantes generados en este cambio y, por supuesto, analizar y criticar los efectos de tales cambios para su revisión y ajuste dinámico. Los investigadores en finanzas públicas tenemos un papel activo en este proceso.

6.8. Modelos dinámicos de reforma tributaria fundamental: Alternativas académicas

Con estas premisas, se están perfilando algunas alternativas globales,

o modelos fiscales, que pueden pasar a ser referencias de la fiscalidad del siglo XXI. Se trata de:

- Modelo *flat tax* o de imposición lineal sobre la renta.
- Modelo de imposición dual
- Modelo de reforma fiscal verde.
- Modelo de imposición progresiva sobre el gasto personal.

a) Modelo flat tax

La mayor parte de las propuestas reformistas alternativas al statu quo vigente implican a los impuestos sobre la renta de las personas físicas, reflejando así la enorme importancia que todavía tienen estos instrumentos impositivos en el conjunto de los sistemas tributarios modernos. Una de las propuestas más conocidas en el ámbito académico es el denominado *flat tax*, que, desde un punto de vista técnico, se caracteriza por aplicar sobre una base imponible extensiva un tipo impositivo fijo, lo que, en principio, daría lugar a un impuesto proporcional, si no es por la incorporación de un mínimo exento elevado que le dota de cierta progresividad al crecer los tipos medios de gravamen, pero con una tendencia a la proporcionalidad para niveles de renta elevada. Si, como sugiere la exposición que realizamos al principio, entendemos el modelo extensivo de una manera dinámica, los continuos achatamientos de tarifas, con tipos marginales cada vez más reducidos y menor número de tramos en la estructura de los IRPF, conducen en el límite a un impuesto de tramo único con tipo único.

Esta evidencia teórica ha hecho que el *flat tax* sea visto por los hacendistas como el límite deseable en términos de eficiencia y sencillez para las reformas fiscales de naturaleza extensiva. Sin embargo, sus potenciales costes recaudatorios y de equidad vertical, junto con las dificultades de su *marketing* político (ya que los principales perdedores se concentrarían en los contribuyentes de rentas medias), han impedido hasta el momento su plena consideración como opción re-

formista aplicable en los países avanzados. Las propuestas de linealización del impuesto sobre la renta están funcionando bien en países sin tradición fiscal, donde no existen ganadores o perdedores post-reforma y no son evaluables los efectos distributivos positivos y negativos que se derivan de un cambio tan trascendental (Estonia, Letonia, Lituania, Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia, Georgia y Rumania).

En la práctica fiscal de los países avanzados, cabe considerar el modelo *flat tax* como indicador de una dirección fiscal deseable, si bien la mayoría de los países han sido más cautos y se han conformado con tarifas progresivas de cuatro, tres y hasta dos tramos.

b) Modelo dual de reforma de los impuestos personales

El tránsito desde el modelo extensivo hacia el *modelo dual* de reforma del IRPF puede entenderse de manera bastante sencilla. Los IRPF tradicionales, que alcanzan carta de naturaleza con el Informe de la Comisión Carter, son definidos como impuestos sintéticos, de una única base imponible, donde se suman algebraicamente todos los componentes de renta y las ganancias patrimoniales, aplicándose sobre esta base única una única tarifa. Pues bien, durante las dos últimas décadas, las excepciones a esta fórmula de tributación integral de la renta han sido continuas y crecientes, especialmente para las rentas del capital. Por ejemplo, la aplicación de retenciones liberatorias para dividendos e intereses, exenciones para ganancias de capital a medio/largo plazo, exenciones para no residentes, bases diferenciadas a tipos especiales, etcétera.

La reflexión que algunos países se plantean en un determinado momento es qué sentido tiene mantener esta ficción y por qué no aceptar esta realidad competitiva con claridad y transparencia. Esto es lo que propone el modelo de imposición dual sobre la renta. Su objetivo es doble:

- aligerar la tributación de las rentas del capital en un marco internacional fuertemente competitivo y

con riesgos graves de desfiscalización de estas rentas, y

— simplificar al máximo la estructura de los actuales IRPF, recurriendo a fórmulas proporcionales o casi (en el límite, un solo tramo-un solo tipo).

Sus propuestas de diseño tributario implican:

— En *primer lugar*, separar las rentas sometidas a los actuales IRPF en dos grupos o bases diferenciadas:

- rentas laborales (trabajo dependiente, pensiones y autónomos), y
- rentas del capital (dividendos, intereses y ganancias de capital).

— En *segundo lugar*, aplicar a cada base tratamientos diferenciados, lo que supone:

- un impuesto proporcional para las rentas del capital, y
- un impuesto progresivo para las rentas laborales, con una tarifa reducida de dos tramos y un tipo marginal mayor que el aplicado a las rentas del capital.

— Además, en la versión básica del modelo, el tipo marginal mínimo

del impuesto que grava las rentas laborales coincidiría con el tipo del impuesto proporcional sobre rentas del capital, y ambos, a su vez, con el tipo fijo del impuesto de sociedades.

Las experiencias más conocidas con el *modelo dual*, entre otras, son las aplicadas por Dinamarca en 1987, Suecia en 1991 y Noruega en 1992. Constituye también una variante interesante que podría incorporarse a esta clasificación la reforma aprobada por Holanda en el año 2000, con un IRPF dividido en tres bases imponibles (*box model*). España ha comenzado a caminar en esta dirección a raíz de la última reforma del IRPF (2008), incorporando un tipo impositivo fijo del 18 por 100 sobre las rentas del capital mobiliario y las plusvalías en general, aunque lejos aún de una estructura dual formal que podría adoptar la forma propuesta en el cuadro adjunto n.º 2, siempre que la restricción presupuestaria lo admita.

La principal característica de esta experiencia es su flexibilidad para ajustarse a todo tipo de objetivos y estructuras socio-institucionales. Y esta misma diversidad de soluciones y su versatilidad restan valor a las críticas que lo presentan como un esquema tributario excesivamente simplista. En principio, y sin perjuicio de la modalidad que se adopte, ni implica una tributación personal débil ni desfiscaliza las rentas del capital más allá

de lo que lo hacen los actuales IRPF, aunque en ambas cosas permite ir tan lejos como se desee.

En cualquier caso, su principal crítica/obstáculo es la presión social ejercida por el debate progresividad/proporcionalidad, aplicado sobre todo al tratamiento diferenciado de rentas.

c) *Modelo de reforma fiscal verde*

El fundamento teórico de esta alternativa descansa en la idea de asociar cambios fiscales desfiscalizados en los impuestos personales sobre la renta con la incorporación de tributos de regulación medioambiental. Desde una perspectiva de reforma fiscal integral, la imposición ambiental deja de ser un «añadido testimonial» a los modelos tributarios tradicionales para convertirse en actriz fundamental de los cambios tributarios. Lo que se propone es que los impuestos ambientales sean utilizados para contrapesar los cortes producidos en la imposición directa, básicamente el IRPF y las cotizaciones sociales. Las características definitorias del modelo de *reforma fiscal verde* son:

- 1) Profundización en los recortes de la imposición directa aplicados por el modelo extensivo, básicamente en los tipos marginales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

CUADRO N.º 2

ESQUEMA BÁSICO DE FUNCIONAMIENTO DE LA IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA EN UN MODELO DUAL
Una propuesta para España

UN IRPF CON DOS BASES IMPONIBLES	Renta laboral	- Salarios - Pensiones - Renta salarial de autónomos	Tarifa progresiva	Primer tramo: 20% Segundo tramo: 30% Tercer tramo: 40%
	Renta del capital	- Beneficios - Intereses - Incremento patrimonial - Rentas del capital de autónomos	Impuesto proporcional	Tipo fijo: 20%
UN IS CON UNA BASE IMPONIBLE	Renta societaria	- Beneficios - Intereses - Incremento patrimonial	Impuesto proporcional	Tipo fijo: 20%

2) Suavización de la fiscalidad sobre el empleo, con propuestas de reducción de las cotizaciones empresariales a la seguridad social.

3) Compensaciones recaudatorias con imposición ambiental por una triple vía:

— adaptando las accisas tradicionales al argumento ambiental;

— incorporando nuevos impuestos ambientales «puros» (emisiones de CO₂ y SO₂, e

— incorporando beneficios fiscales en la imposición directa tradicional con fines medioambientales.

Este planteamiento reformista permite obtener una serie de objetivos básicos (lo que se denomina el «dividendo múltiple»):

— en *primer lugar*, un objetivo económico-fiscal que consiste en reducir las pérdidas de eficiencia derivadas de altos tipos marginales de gravamen.

— en *segundo lugar*, un objetivo estrictamente regulatorio-ambiental, para lo que se propone la utilización de nuevas figuras impositivas de carácter específico.

— en *tercer lugar*, un objetivo económico-laboral, esto es, el apoyo a la generación de empleo reduciendo su fiscalidad y utilizando la im-

sición ambiental para compensar las pérdidas recaudatorias.

Éste es el esquema reformista defendido por la Comisión Europea en 1993, en su libro sobre *Crecimiento y empleo*, y, con diversas variaciones ha sido el modelo de reforma fiscal parcial que han aplicado los países nórdicos durante la primera mitad de los noventa, con experiencias en Finlandia (1989), Suecia (1990), Noruega (1992) y Dinamarca (1993), y algunos países centroeuropeos como Holanda (1996), Gran Bretaña (1996-2000), Alemania (1999) y Austria (2000), con un conjunto muy amplio de aplicaciones y variantes. En cualquier caso, no conviene olvidar que la imposición ambiental vinculada a movimientos en otras figuras del sistema fiscal tiene una incidencia económica compleja que va a generar efectos distributivos sustanciales, sin olvidar su previsible impacto inflacionario, y en esta incidencia reside su principal dificultad.

En definitiva, Estas opciones de reforma fiscal integral, con sus puntos fuertes y débiles, permiten combinaciones fiscales diversas y, por tanto, soluciones mixtas adaptables a cualquier ideología política y a cualquier país con sus restricciones políticas e institucionales propias.

7. ENSEÑANZAS PARA ESPAÑA

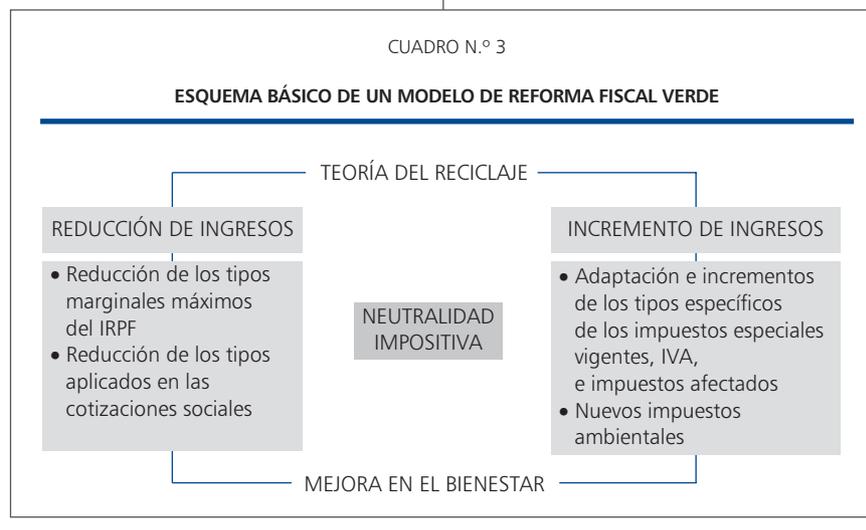
A partir de esta dinámica evolutiva de los sistemas tributarios, me voy

a permitir apuntar algunas de las características que deberían incorporarse a un esquema de reforma tributaria en nuestro país, en un contexto de grave incertidumbre económica manifestada en una crisis sin precedentes en la historia reciente de nuestro país.

La idea de la competitividad empresarial debe servir de marco, en los momentos actuales, a la discusión de los criterios de reforma de la fiscalidad española. La profundización de nuestras relaciones con el exterior pasa inevitablemente por la instrumentación de una política económica, y como parte de ella de una política tributaria, orientada hacia la mejora de la capacidad de competir. Se trata, en definitiva, de que los impuestos no ahoguen, sino que coadyuven a las posibilidades de consolidación de empresas eficientes capaces de mantener los mercados interiores y abrir nuevos mercados, ya que el elemento locomotor de una salida de la crisis en el momento presente pasa por el comportamiento expansivo del sector exterior.

Vivir mejor, desde el punto de vista económico, implica un crecimiento de la renta real, que a su vez exige una mayor productividad de las empresas y de la economía española en su conjunto, y mayor competitividad. Los crecimientos reales de renta y de riqueza se obtienen con procesos de acumulación e inversión a través del funcionamiento de mercados competitivos y, de forma subsidiaria, con la intervención pública. Los factores de un proceso de acumulación son diversos, pero son fundamentales: la formación humana, la inversión física, y las mejoras tecnológicas y organizativas. En este objetivo estratégico tiene un papel fundamental la política tributaria y, a pesar de la importante modernización de nuestro sistema fiscal durante los últimos años, existen algunas cuestiones pendientes susceptibles de mejora:

1) Creo que la calidad «jurídica» de las sucesivas reformas no es del todo satisfactoria. Una buena parte de la legislación tributaria vigente, a pesar de los esfuerzos desplegados, re-



quiere de simplificación y de mayor nitidez. Reconociendo el esfuerzo desplegado en la configuración de los textos refundidos de los principales impuestos, este requisito se vería mejor cumplido si, además, se lograra una mejor coordinación entre los impuestos que conforman el cuadro tributario español. A la vez, se deberían reconsiderar áreas completas, como la tributación patrimonial, en función de los desarrollos de nuestros socios de la UE. Reconsideración que no significa simple eliminación. Por ejemplo, la imposición sucesoria debería seguir teniendo un papel central, aunque con alguna simplificación y armonización en el ámbito del Estado.

2) Otro aspecto problemático es el referente a la Administración tributaria. Es un tópico decir que un sistema tributario vale lo que valga la Administración que lo aplica, pero justamente por eso es fundamental insistir en este tema. La AEAT, organización que debería seguir la línea de los nuevos sistemas de gestión pública, tiene unos retos importantes en el desarrollo de una política de personal coherente, en el uso de métodos «empresariales» en su organización interna, atemperados por los criterios de generalidad y equidad que han de estar presentes en la función pública, y en la obtención y tratamiento de la información tributaria. Además, será necesario establecer mecanismos de integración y coordinación de las diferentes administraciones tributarias autonómicas si se quiere optimizar la gestión del sistema tributario, en su conjunto, dentro del debate del nuevo modelo de financiación autonómica.

3) Un tercer problema surge del rápido crecimiento de la presión fiscal española. Los incrementos de presión fiscal han sido importantes y, en la comparación internacional, nos ponen a la cabeza de los ritmos de crecimiento, estando ya a niveles intermedios en el marco de los países de la OCDE. Todo esto quiere decir que el precio pagado por los servicios públicos ha aumentado considerablemente y, sobre todo, rápidamente, sin que los usuarios parezcan satisfechos con los niveles de cobertura y prestación de servicios públicos fundamentales.

4) La reducción del fraude es la cuarta área problemática de nuestro sistema tributario. Los últimos datos de la UE sitúan a España con una economía sumergida de en torno al 23 por 100 del PIB. Un adecuado programa de lucha contra el fraude, debidamente ponderado por los efectos económicos que cada medida genera, podría permitir aumentar la recaudación, disminuyendo la carga fiscal que recae sobre los contribuyentes reales del sistema. Es, además, una fórmula idónea para mejorar la equidad del sistema.

5) El quinto grupo de dificultades de nuestro sistema tributario se centra en las distorsiones económicas que origina. Por ejemplo, el efecto combinado del IRPF y de las contribuciones empresariales para financiar la seguridad social ha sido bastante negativo para la recuperación de empleo estable en España. Por otro lado, los altos tipos marginales del IRPF han tenido un efecto negativo en comportamientos económicos fundamentales, como son la oferta de trabajo, el ahorro y la inversión, y la asunción de riesgos empresariales, y de estímulo al fraude fiscal. Otro tema pendiente es el tratamiento impositivo diferenciado de las diferentes clases de activos reales y financieros que acaban distorsionando la composición del ahorro familiar y nacional, y que, a pesar de los esfuerzos desplegados en los últimos años, sigue pendiente de solución.

Esta falta de neutralidad impositiva, bastante general, aparece también con fuerza en el IS, pues su normativa ha introducido una dispersión importante de la carga fiscal según sectores de producción, y afecta a la composición de la inversión.

Estas consideraciones nos llevarían a proponer un esquema de evolución de nuestro sistema fiscal apoyado en los siguientes pilares.

En primer lugar, resulta conveniente mantener el esquema de reformas tributarias graduales, sin rupturas de modelo que puedan, de alguna manera, generar problemas de transición entre ambos. La implantación de un impuesto lineal en España exi-

ge, entre otras cuestiones, tener en cuenta factores tan relevantes como:

— la distribución de las bases liquidables según los datos de la última declaración disponible;

— el impacto recaudatorio que se pretende con la reforma;

— el número máximo de perjudicados que se desea admitir como consecuencia del proceso, variable ésta determinante desde el punto de vista político;

— los efectos distributivos positivos y negativos que se derivan.

Cuestiones que, en este momento, invalidan su consideración como referencia para un cambio fiscal fundamental.

Sentada, pues, la premisa de la necesaria continuidad del modelo dentro de un proceso de reforma tributaria gradual y en un contexto de crisis, pero sin olvidar la necesidad de recuperar rápidamente la senda del equilibrio y estabilidad presupuestaria, y definidas las coordenadas de lo que debe ser una imposición personal sobre la renta moderna, se trata, en este momento, de seguir ajustando aquellos elementos de la estructura del impuesto que puedan coadyuvar a la recuperación de unos resultados macroeconómicos, distributivos y recaudatorios presentables. Por ello, los elementos adicionales que hay que incorporar como objetivo al debate de la reforma tributaria, en un momento de crisis, son las siguientes.

1) *Creación de un entorno fiscal atractivo a la inversión internacional*

Según la OCDE, la fiscalidad afecta de manera decisiva a la estructura y a la forma de financiación de las inversiones, y si una buena fiscalidad no necesariamente promueve las inversiones en un territorio, ya que hay otros factores relevantes (costes laborales, tecnología, etc.), una mala fiscalidad, o no adecuadamente coordinada con las del entorno, claramente la desincentiva.

La mejora de la competitividad exterior de la economía española se ha convertido en la actuación más prioritaria de la política económica de nuestro país. Las medidas fiscales destinadas a la internacionalización de la empresa española, por supuesto respetando la normativa internacional y comunitaria, así como la captación de inversión extranjera y el cambio de tendencia a la deslocalización empresarial son necesarias de forma inmediata. Entre 2004 y 2007, se ha reducido en un 73 por 100 la inversión extranjera directa en nuestro país, siendo esta inversión fundamental para mejorar nuestras dotaciones tecnológicas ya que es un cauce fundamental de transferencia de tecnología.

La atracción de actividades prioritarias para la estabilidad de nuestro tejido empresarial-industrial, como la localización de centros de decisión, de logística, de *marketing*, centros tecnológicos de empresas, etc., debe ser apoyada a través de la política tributaria, junto con el desarrollo de incentivos fiscales para motivar la instalación de trabajadores cualificados extranjeros en España.

2) *Incentivar la participación en el mercado de trabajo*

Se trata de que el sistema fiscal favorezca la participación de más personas en el mercado de trabajo y continúe reduciendo la brecha fiscal, es decir, la diferencia entre el salario neto cobrado por el trabajador y el coste salarial total que supone para la empresa.

3) *Reducción de la carga fiscal individual de forma selectiva para todos los ciudadanos*

Con ello se contribuye a reducir la brecha fiscal y se incentiva la contratación, tratando de favorecer especialmente a las rentas del trabajo y a las rentas medias y bajas, con el fin de vertebrar y dar cohesión a la sociedad.

4) *Fomento del ahorro*

Desde un punto de vista teórico, cualquier reforma tributaria debe considerar como elemento central el fomento del ahorro como base de la

capitalización del sistema productivo. El ahorro financia el capital físico, complementa la formación de capital humano y aumenta la estabilidad económica de los agentes sociales. Sin embargo, en el momento presente, y en nuestro país, este objetivo es vital por cuanto presentamos las tasas de ahorro más reducidas de nuestra historia, con un volumen de endeudamiento de las familias en niveles preocupantes y con un déficit exterior histórico motivado, en gran medida, por la falta de ahorro nacional. Cualquier medida que, directa o indirectamente, pueda desincentivar el ahorro debe ser puesta «en cuarentena», ya que sus efectos pueden ser dramáticos para el futuro de la economía española. Debemos ser imaginativos en las propuestas de tratamiento fiscal generoso al ahorro como pilar de nuestra estabilidad económica a medio y largo plazo. En este sentido, a escala internacional, se están recuperando propuestas tendientes a incorporar elementos de la imposición sobre el gasto personal ya estudiados a nivel teórico, pero nunca aplicados en países desarrollados.

5) *Apoyo a la familia como elemento de vertebración y estabilidad social*

Es obvio que las cargas familiares modifican sustancialmente la situación económica de los individuos, por lo que el tamaño de la familia, el número de ascendientes y descendientes dependientes, su situación de discapacidad y su edad tienen que seguir siendo un elemento de ajuste del sistema fiscal no sólo por razones de equidad, sino también de eficiencia.

Vinculados al envejecimiento de la población española y a las dificultades financieras previsibles del sistema de pensiones, sería conveniente desarrollar incentivos fiscales a «situaciones y/o seguros de dependencia» como complemento a las aportaciones a planes y fondos de pensiones fiscalmente deducibles.

6) *Colaborar en la accesibilidad a la vivienda de cohortes de colectivos demandantes*, estableciendo meca-

nismos fiscales que fomenten la puesta en mercado de viviendas desocupadas y contribuyan a reducir los precios de mercado de las viviendas tanto en propiedad como en alquiler.

7) *Vigilar estrechamente la relación entre imposición directa e indirecta*

Aunque en principio no debería preocuparnos excesivamente un *tax mix* donde los impuestos indirectos superaran ligeramente a los directos, dado que éstos generan efectos distorsivos más relevantes y de impacto más inmediato sobre comportamientos económicos fundamentales, desde el punto de vista de la equidad ello puede tener efectos negativos, teniendo en cuenta los actuales patrones de consumo/ahorro de la economía española respecto a las rentas disponibles de las familias de menor renta, con un sesgo excesivo hacia el consumo.

8) *Incorporar la fiscalidad medioambiental como elemento definitivo del sistema con una perspectiva integral*

La utilización de los impuestos con fines medioambientales resulta, hoy en día, imprescindible para la protección de los estándares de agua y aire, el control de las emisiones del CO₂, y la correcta gestión de los recursos naturales. El fundamento teórico de esta incorporación descansa en la idea de asociar cambios fiscales defiscalizadores en los impuestos personales sobre la renta con la incorporación de tributos de regulación medioambiental. Se propone que los impuestos ambientales sean utilizados para contrarrestar los cortes producidos en la imposición directa, básicamente el IRPF y las cotizaciones sociales, como ya hemos comentado.

9) *Desarrollar la Administración tributaria como instrumento fundamental para lograr un mayor grado de cumplimiento tributario*

En los últimos años se ha avanzado significativamente en el ámbito de la Administración tributaria en España, pasando nuestra AEAT a ser una referencia mundial en el uso de nuevas tecnologías, tanto para el servi-

<p>cio a los contribuyentes como para la gestión, la recaudación y el control de éstos. No obstante, es necesario seguir avanzando en cuestiones fundamentales como son:</p> <ul style="list-style-type: none"> — La integración de las administraciones fiscales con el fin de perfeccionar los mecanismos de intercambio de información y control del fraude fiscal, tanto nacional como internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> — La racionalización de la gestión interna, enfocada más a segmentos o funciones que a tipos de impuestos. — Desarrollo de sistemas de retención de información, control cruzado y obligaciones de información de los contribuyentes. — Mejora de la gestión del riesgo fiscal y en los accesos a la información, a través de un uso interno 	<p>generalizado de los nuevos instrumentos de apoyo que aportan las nuevas tecnologías en la explotación de censos, bases de datos, etcétera.</p> <p>Sin olvidar que, para un correcto cumplimiento fiscal, hace falta un buen servicio al contribuyente, a través de una reducción de los costes de cumplimiento y la inclusión del cumplimiento fiscal en la agenda de lo que debe ser un buen gobierno corporativo.</p>
--	--	--