

LA IMPORTANCIA DE LA ESTRUCTURA FISCAL

Jesús RUIZ-HUERTA

Universidad Rey Juan Carlos

¿Cómo deben estructurarse las estructuras fiscales en términos de impuestos directos e indirectos? Martínez-Vázquez, Vulovic y Liu se plantean una pregunta de especial relevancia en nuestros días, cuando las dificultades para aplicar adecuadamente la imposición sobre la renta personal plantean la necesidad de buscar alternativas que permitan al menos mantener los estándares de servicios públicos existentes en la gran mayoría de los países de la OCDE.

El artículo que ahora comentamos, en su primera parte, y tal como se explica en su introducción, después de hacer una serie de consideraciones conceptuales a propósito de la distinción entre ambas formas de imposición, estudia las tendencias de las estructuras fiscales a lo largo de las últimas tres décadas, y repasa la literatura teórica y aplicada sobre las consecuencias económicas generadas por las mismas; en el segundo bloque, el documento analiza los determinantes de la estructura impositiva a partir de datos de panel referidos a ciento dieciséis países procedentes de la información del FMI para, en la última parte, estudiar los efectos que dicha estructura fiscal produce sobre el crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica, la distribución de la renta y los flujos de inversión extranjera directa.

En relación con el contenido del artículo, debe reconocerse su elevado interés y su completa y cuidadosa elaboración. Se tratan las cuestiones principales, se revisa de manera cuidadosa la literatura existente y se llevan a cabo ejercicios rigurosos y solventes de contrastación empíri-

ca, alcanzando una serie de conclusiones relevantes. A continuación, me limitaré a formular una serie de breves consideraciones sobre algunos temas en él contenidos.

En primer lugar, como los mismos autores reconocen, es difícil hacer una adecuada distinción entre los impuestos directos y los indirectos, porque las fronteras entre ellos no son claras. Algunos impuestos, calificados normalmente como directos, pueden considerarse, desde otras perspectivas, como indirectos. Tal es el caso de los tributos sobre propiedades empresariales o sobre los vehículos de motor. Como se expresa en el documento, incluso un impuesto general y uniforme sobre las ventas puede transformarse de manera relativamente sencilla en un impuesto sobre el gasto y, en ese caso, sería posible tener en cuenta las circunstancias personales y familiares del sujeto pasivo y aplicar tipos progresivos para la liquidación del gravamen. Desde otro punto de vista, un impuesto general sobre el consumo tipo IVA puede operar como un impuesto sobre la renta para profesionales o pequeños empresarios sin capacidad de actuación sobre los precios.

En definitiva, nos hallamos ante distinciones frágiles y sometidas a un cierto grado de arbitrariedad, por lo que es preciso adoptar las cautelas necesarias a la hora de realizar los análisis empíricos, o cuando se formulan proposiciones normativas al respecto. Por ello, me parece adecuado el tratamiento que los autores dan a los impuestos sobre la propiedad en el trabajo que comentamos.

Una segunda observación conceptual se refiere a las contribuciones sociales cuando se efectúan comparaciones internacionales, especialmente cuando se trata de comparar países basados en sistemas de reparto con otros en los que predominan mecanismos privados de financiación, como ocurre en Estados Unidos o en otros países latinoamericanos. En estos casos, las contribuciones sociales son más bajas, pero las empresas deben hacerse cargo de los costes de aseguramiento de sus trabajadores.

Además, las contribuciones sociales, aunque se suelen contemplar como tributos directos, resultan con frecuencia regresivas, en la medida en que generalmente se aplican a partir de un tipo impositivo fijo, con un límite máximo de base imponible y, como es obvio, sólo gravan las rentas procedentes del trabajo. Por otra parte, si las contribuciones sociales (u otros impuestos directos) se trasladan a los consumidores a través de incrementos en los precios de los bienes y servicios, sus efectos serían similares a los de los impuestos indirectos.

Una observación adicional sobre el ejercicio realizado en el artículo tiene que ver con las importantes diferencias de partida que se observan entre la estructura fiscal de los países desarrollados y la de los que se encuentran en proceso de desarrollo. No escapa esa distinción a los autores, que realizan una interesante diferenciación entre ambos tipos de países a partir de submuestras de la serie de datos de panel que elaboran y analizan.

Como puede observarse en los gráficos 1 y 2, las diferencias de partida y de evolución entre ambos grupos de países son importantes, y la inercia que muestran también es distinta. Mientras en el área de la OCDE parece existir una clara estabilidad, los cambios en América Latina parecen ser intensos.

Tal vez esos factores diferenciales puedan estar afectando a los ejercicios de contrastación que se llevan a cabo sobre la evolución de la relación de impuestos directos e indirectos y sobre los factores que la condicionan. Adicionalmente, los efectos económicos que la estructura fiscal mencionada puede generar tal vez estén

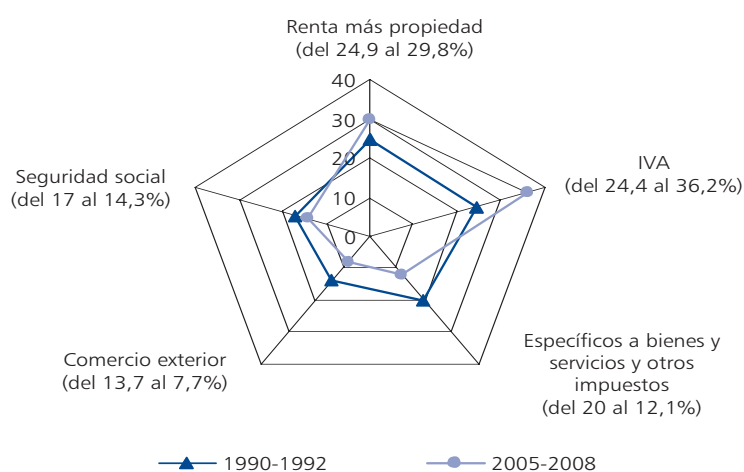
más relacionados con el diseño de cada tributo particular y el sistema de incentivos producido por ese diseño. Y los incentivos económicos están en el centro del proceso causal o de las relaciones entre impuestos y crecimiento económico. La duda que subyace, en definitiva, es si estamos capturando o no los mismos incentivos o efectos económicos con la ratio impuestos directos / indirectos en diferentes países o momentos temporales.

Si el diseño de cada tributo importa, conviene recordar que, a pesar de los elementos comunes en cada grupo de países, existen importantes diferencias incluso entre países que forman parte de un mismo grupo. Es el caso de los países de la OCDE, como se muestra en el gráfico 3.

Puede comprobarse cómo en algunos países el peso de la imposición sobre la renta personal es especialmente significativo (Dinamarca, Canadá, Estados Unidos y Suiza), mientras que en otros pesan más las contribuciones sociales (Alemania, Francia y Japón), la tributación sobre las sociedades (Noruega y Japón) o los impuestos sobre bienes y servicios (Portugal y Grecia, pero también Dinamarca). Esas diferentes estructuras dan lugar a efectos económicos distintos, a los que habría que sumar los derivados del diseño de las diversas figuras tributarias, que, como es bien conocido, pueden tener características diferentes.

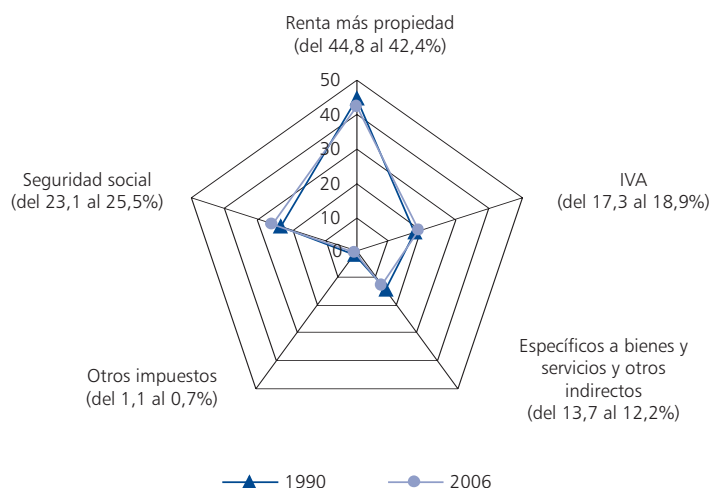
En el ámbito de algunas de las variables analizadas, como ocurre con las de naturaleza política, el trabajo menciona en la introducción algunas cuestiones de indudable relevancia, como el papel de los impuestos directos en el fortalecimiento de los sistemas democráticos, y su vinculación con la noción de ciudadanía y con la equidad, que pueden generar efectos económicos positivos. Se trata de una vía de gran interés como desarrollo de este trabajo, especialmente en lo que concierne a los países que tienen poco consolidada la imposición personal sobre la renta y en los que existen importantes problemas de equidad y de consolidación democrática.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA FISCAL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: Jiménez, P. y J. Ruiz-Huerta (2009), sobre datos de CEPAL.

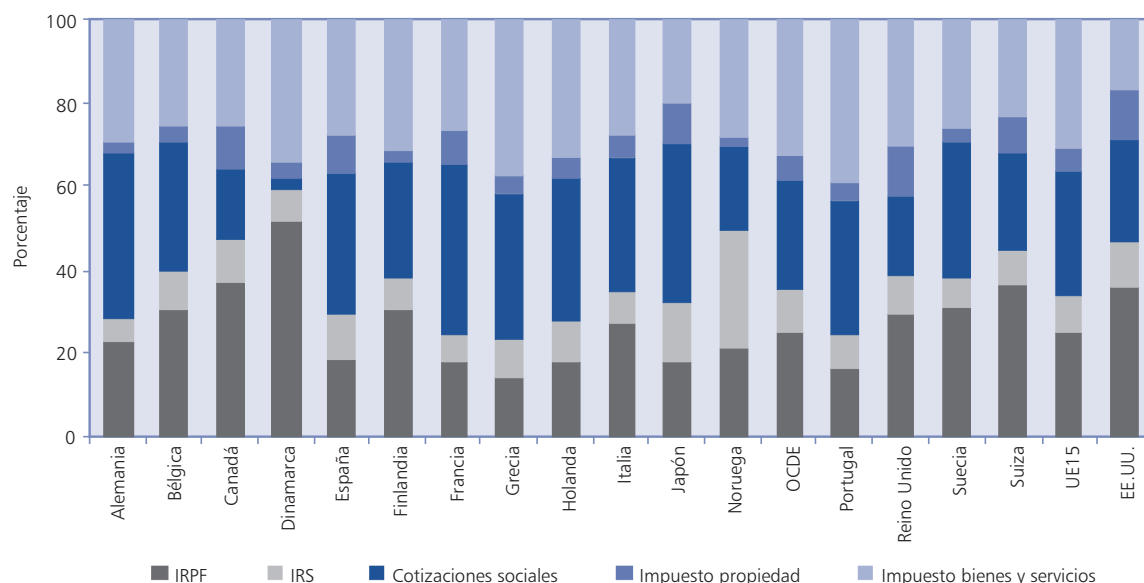
GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA FISCAL EN PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: Jiménez, P. y J. Ruiz-Huerta (2009), sobre datos de OCDE.

GRÁFICO 3

ESTRUCTURA BÁSICA DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE (2006)



Fuente: Owens, J. (2007).

Como se expresa en el artículo comentado, en lo que se refiere a los factores que representan las preferencias políticas los datos muestran que, normalmente, un mayor nivel de democracia suele ir acompañado de ratios impositivas más altas. Como los mismos autores indican, sin embargo, «en las submuestras, el coeficiente para los países desarrollados también es significativo, pero adopta un inesperado signo negativo». En efecto, resulta sorprendente este resultado, y tal vez mereciera la pena intentar explicar sus causas.

Por otro lado, la *dummy* empleada para discriminar los países con estructura federal, que resulta significativa en el ejercicio empírico, invita a reflexionar sobre los cambios que se han producido en muchos países en términos de federalismo fiscal a lo largo de los últimos treinta años. Algunos países formalmente no federales (como algunos nórdicos, o el caso de España) han alcanzado un notable grado de autonomía y descentralización. Sin embargo, no parece que estén contemplados por la

variable citada. Quizá podría ser sustituida por otra que recogiera el grado de autonomía fiscal de las regiones en cada país.

En otro orden de cosas, el efecto negativo de la ratio directos/indirectos sobre el crecimiento económico parece un resultado empíricamente robusto. No obstante, no resulta del todo claro el proceso causal. Seguramente, como otra posible extensión del trabajo, merecería la pena analizar más intensamente dicha relación, centrandose la atención en la estructura de impuestos particulares, singularmente la imposición sobre el consumo.

Según señala el documento, algunos impuestos directos resultan contracíclicos y, en consecuencia, responden en mayor medida que los impuestos indirectos a los cambios en el crecimiento económico, pero ¿cuál es la relación existente entre ambas variables? (la relación de impuestos y la tasa de crecimiento). Es cierto que los autores controlan la existencia potencial de endogeneidad; sin embargo, podría ser interesante incluir al-

guna medida de control en relación con la crisis económica, especialmente si tenemos en cuenta la intensa reducción de los impuestos directos provocada por la crisis a la que asisten la mayor parte de los países afectados.

También en relación con el crecimiento económico, llama la atención la relación negativa con la ratio, antes mencionada, junto al efecto contrario observado en el caso de la capacidad estabilizadora. Se trata de un *trade off* que merecería un análisis específico adicional.

Por su parte, en relación con el efecto redistributivo de la ratio analizada, también merecería la pena abrir una línea de trabajo adicional que pusiera de manifiesto el efecto de los ingresos y, especialmente, de los gastos públicos en la capacidad redistributiva de los sectores públicos, singularmente en el caso de los países en desarrollo. Hay una interesante literatura al respecto en el marco del Proyecto LIS, o en trabajos como los de OCDE (2008) y Warren (2008).

En todo caso, los comentarios anteriores deben entenderse como un reconocimiento del valor del documento que, como hemos querido señalar en los párrafos anteriores, además de su valor en sí mismo, puede ser un interesante punto de arranque de otras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

JIMÉNEZ, J.P., y J. RUIZ-HUERTA (2009), «Política fiscal y equidad: una mirada cruzada entre Europa y América Latina», *Documento de Trabajo*, CEPAL.

LIS project, véase www.lis.org.

OCDE (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París

OWENS, J. (2007), «An international perspective on tax reform in OECD countries», documento presentado en el seminario organizado por la Fundación FIIAPP, diciembre, Madrid

WARREN, N. (2008), «A review of studies on the distributional impact of consumption taxes in OECD countries», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, París.