

UNAS NOTAS SOBRE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA IMPOSICIÓN

Julio LÓPEZ LABORDA

Universidad de Zaragoza

1. INTRODUCCIÓN (*)

La economía política es una disciplina que sólo recientemente ha dado el salto desde los trabajos meramente descriptivos hasta la formalización teórica y la formulación y contrastación empírica de hipótesis. Pues bien, no cabe duda de que el trabajo de Winner, Kenny y Hettich (en adelante, WKH) constituye un notable ejemplo de la (nueva) economía política de la imposición aplicada (1).

WKH investigan el efecto de los regímenes políticos y las instituciones sobre los sistemas fiscales, centrándose en los siguientes aspectos:

1) Las diferencias en la imposición entre regímenes democráticos y autoritarios.

2) Las diferencias en la imposición entre países con sistemas electorales proporcionales y mayoritarios.

3) Los efectos sobre el sistema fiscal de la «micro-estructura» institucional.

4) Los efectos de los tres momentos de la distribución de la renta y de las preferencias (media, varianza y asimetría) sobre la estructura de la imposición.

5) Los efectos de la globalización y la competencia fiscal sobre la estructura fiscal.

En buena medida, el objeto principal de investigación de WKH es el mismo que el de otros trabajos contenidos en este volumen: el *tax mix*, esto es, el peso de los impuestos di-

rectos e indirectos en las estructuras fiscales observadas. Pero el enfoque es diferente. Por ejemplo, Martínez-Vázquez *et al.* (2010) estiman los efectos de la ratio entre impuestos directos e indirectos sobre el crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica, la distribución de la renta o el flujo de inversiones exteriores directas. En cambio, WKH analizan empíricamente cómo afectan algunos factores políticos e institucionales a la estructura fiscal de los países.

Para limitar este comentario a una extensión razonable, voy a formular alguna sugerencia relacionada con los tres primeros puntos considerados por WKH y, seguidamente, ofreceré dos ejemplos de cómo la microestructura institucional ha afectado recientemente a algunas decisiones tomadas en el ámbito de la Hacienda pública española.

2. FISCALIDAD EN REGÍMENES DEMOCRÁTICOS Y AUTORITARIOS

Las estimaciones realizadas por WKH muestran que los países democráticos se financian más con el impuesto sobre la renta que los países no democráticos. Para los autores, este resultado sugiere que el grado de consentimiento puede jugar un papel vital en las estructuras observadas de ingresos, entendiendo por consentimiento la aceptación por los ciudadanos de la sujeción a un determinado tributo, en este caso, el impuesto sobre la renta.

A mí me convence más una interpretación complementaria, discutida

también brevemente por WKH. Creo que en los países democráticos hay un *consentimiento* —decreciente con el tiempo (Tanzi, 2010)— *para redistribuir* la renta a través de los impuestos, y también existe la capacitación técnica para administrar el impuesto redistributivo por excelencia, es decir, el impuesto sobre la renta. En cambio, en los países autoritarios no existe una administración tributaria desarrollada capaz de gestionar adecuadamente este impuesto, y quizá tampoco exista el objetivo redistributivo (Bird, 2010).

Esta interpretación no es incompatible con el hecho de que, como señalan WKH citando a Mulligan, Gil y Sala i Martín (2004), los impuestos sobre la renta sean más proporcionales en los países democráticos que en los no democráticos. Hay que tener en cuenta que el efecto redistributivo agregado del sistema fiscal, medido por el índice de Reynolds-Smolensky, Π^R , es el producto del nivel de impuesto y la progresividad agregada, medida por el índice de Kakwani, Π^K (2):

$$\Pi^R = \frac{t}{1-t} \Pi^K \quad [1]$$

Donde t es la relación entre la recaudación y la renta agregadas. El índice de progresividad agregado es la suma ponderada de los índices de progresividad correspondientes a cada impuesto (para simplificar, consideraremos sólo el impuesto sobre la renta y «otros impuestos», de manera que $t = t_{IRPF} + t_O$):

$$\Pi^K = \frac{t_{IRPF}}{t} \Pi_{IRPF}^K + \frac{t_O}{t} \Pi_O^K \quad [2]$$

Por lo tanto, de acuerdo con la ecuación [2], el sistema fiscal de un país determinado puede ser más progresivo que el de otro si tiene un impuesto personal sobre la renta menos progresivo pero con mayor peso en su estructura fiscal, como ocurre en los países democráticos. Además, si la relación entre recaudación y renta agregadas es mayor en el primer país, el efecto redistributivo de su sistema fiscal también será más elevado, en consonancia con la ecuación [1].

3. SISTEMAS ELECTORALES PROPORCIONALES Y MAYORITARIOS

WKH parten de los resultados obtenidos por Iversen y Soskice (2006) para una muestra de democracias maduras: los países con sistemas de representación proporcional tienen, preferentemente, gobiernos de centro e izquierda, y en ellos el sector público redistribuye más la renta con el sistema de impuestos y transferencias que en los países con sistemas de representación mayoritaria, gobernados por partidos de centro y derecha.

WKH se enfrentan al mismo problema, pero planteando una hipótesis alternativa: los países con sistemas electorales mayoritarios deben basarse menos en el impuesto personal sobre la renta que los países con sistema proporcional. Sin embargo, sus estimaciones muestran que son los países con sistema mayoritario los que se financian más —y no menos— con el impuesto personal sobre la renta. WKH dejan como una cuestión abierta la conciliación de estos resultados con los obtenidos por Iversen y Soskice (2006).

Creo que ambos resultados son conciliables si recuperamos las descomposiciones empleadas en la sección anterior. Mi hipótesis es que en los países con sistema mayoritario (anglosajones) confluyen tres factores: un mayor peso del impuesto sobre la renta en su estructura fiscal, una menor progresividad del impuesto y una menor relación entre recaudación y renta agregadas que en los países con sistema proporcional (con-

tinental europeos). Combinando las ecuaciones [1] y [2], el resultado es una menor capacidad redistributiva de los sistemas fiscales de los países con sistemas electorales mayoritarios (3).

4. EL PAPEL DE LA MICRO-ESTRUCTURA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

WKH investigan empíricamente el efecto de los jugadores con veto sobre la estructura de ingresos de los países. En la formulación de Tsebelis (2002), los jugadores con veto (*veto players*) son los agentes individuales o colectivos cuyo acuerdo es necesario para modificar el statu quo. Cuanto mayor sea el número de jugadores con veto, más aumentará la estabilidad política.

Los resultados obtenidos por WKH muestran que, a medida que se incrementa el número de jugadores con veto, los gobiernos se inclinan más hacia los impuestos domésticos sobre el consumo, y se financian menos con ingresos extra-fiscales. Quizás ayude a entender estos resultados el hecho de que, tal y como Tsebelis (2002) construye la variable «jugadores con veto» (4), existe una correlación negativa elevada entre esa variable y la *dummy* asignada a los países con sistema electoral mayoritario. Por eso el cuadro n.º 5 muestra que los países con más jugadores con veto se financian más con impuestos internos sobre el consumo, que es el resultado contrario al que refleja el cuadro n.º 4 para los países con sistemas electorales mayoritarios.

5. MICRO-ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA

Recientemente se han adoptado dos decisiones en el ámbito de la Hacienda pública española que se entienden mejor con la ayuda del instrumental que proporciona la economía política, y que pueden utilizarse para ilustrar el impacto que tiene la micro-

estructura institucional sobre la Hacienda pública. Se trata del acuerdo de reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio. Me referiré brevemente a ambas decisiones de manera sucesiva.

5.1. La reforma de la financiación autonómica

En julio de 2009, se acordó por el Gobierno central y las comunidades autónomas una nueva reforma del modelo de financiación autonómica, que ha introducido cambios de importancia en el sistema vigente hasta ahora. Se han modificado los objetivos de nivelación y el procedimiento de estimación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, se ha corregido el funcionamiento dinámico del modelo y se ha reducido el grado de dependencia regional de las transferencias centrales, al aumentar la participación autonómica en los grandes tributos estatales: el IRPF, el IVA y las accisas (5).

El proceso de negociación de la reforma ha reproducido el conocido modelo de negociación legislativa (*legislative bargaining*) (6), en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha actuado simultáneamente como jugador con veto y como fijador de la agenda (*agenda setter*). Es decir, por un lado, se trata de un agente cuya aceptación ha sido imprescindible para alterar el statu quo. Esta condición la ha alcanzado, seguramente, por varios motivos, como el respaldo electoral que obtiene en esa comunidad el partido del Gobierno central, el apoyo de los partidos catalanes para la aprobación de la legislación estatal o la consideración especial que recibe esa comunidad autónoma para propiciar su acomodación en el Estado. Por otra parte, la Comunidad de Cataluña ha podido actuar como *agenda setter*, al ser el primer jugador en disponer de un modelo de financiación alternativo al vigente hasta entonces: el contenido en el Estatuto de Autonomía de 2006.

No me interesa discutir aquí si los resultados de esa negociación son o no subóptimos (7), pero sí subrayar que la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña le ha permitido influir decisivamente sobre la estructura del nuevo modelo, sobre el volumen global de ingresos adicionales proporcionados por el nivel central y sobre los recursos correspondientes a cada comunidad autónoma: a la propia Cataluña, a las integrantes de la «coalición mínima ganadora» (*minimum winning coalition*) y a las restantes.

5.2. La supresión del Impuesto sobre el Patrimonio

En 1977, y como parte de un conjunto de medidas de reforma fiscal adoptadas tras la restauración de la democracia, se empezó a exigir en España el Impuesto sobre el Patrimonio. Es un impuesto que grava el patrimonio neto de titularidad de los individuos el 31 de diciembre de cada año: inmuebles de naturaleza rústica o urbana (como la vivienda del contribuyente), depósitos, seguros de vida, participación en el capital de sociedades (acciones), cesión de capitales a terceros (obligaciones, bonos), empresas individuales, etcétera.

Inicialmente, este impuesto cumplía principalmente una función de carácter censal y de control del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). Con el paso del tiempo, se trataron de potenciar otros objetivos, como la consecución de una mayor eficiencia en la utilización de los patrimonios y la obtención de una mayor justicia redistributiva, complementaria de la aportada por el IRPF y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

Ciñéndonos a los últimos años de la vida del Impuesto sobre el Patrimonio, parece claro que en las elecciones generales de 2004 no es un tributo cuya continuidad esté cuestionada. Los programas electorales de los grandes partidos de ámbito nacional aceptan su existencia, si bien ofrecen su modernización (PP) o reforma (PSOE). Las cosas cambian radicalmente en

los programas para las elecciones de 2008, en los que ambos partidos prometen la eliminación del Impuesto. De acuerdo con el programa del PSOE, se trata de un tributo obsoleto, que grava el ahorro de las clases medias, que tiene los tipos de gravamen más altos del mundo y que atenta contra la equidad horizontal y vertical. En la exposición de motivos de la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, en la que se lleva a cabo la eliminación del Impuesto bajo la forma de una bonificación del 100 por 100 de su cuota, se sostiene que «desde el momento de su establecimiento, las transformaciones, tanto del entorno económico internacional como las mismas modificaciones introducidas en el tributo, han hecho que pierda su capacidad para alcanzar de forma eficaz los objetivos para los que fue diseñado».

Curiosamente, el Gobierno empieza anunciando la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio como una medida aceptable en un marco de superávit presupuestario. Cuando, por fin, se lleva a cabo la supresión, la decisión se presenta como una pieza del Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo.

Creo que en la explicación de la suerte corrida por el Impuesto sobre el Patrimonio confluyen diversos factores de oferta y demanda (8). El primero, la cesión íntegra del Impuesto a las comunidades autónomas (desde 1997, con competencias normativas), que seguramente haya provocado cierto desinterés del Gobierno central por la adecuación del diseño de ese tributo. El segundo factor, claramente relacionado con el anterior, es el otorgamiento, a partir de 1994, y merced a la actuación del *lobby* de la empresa familiar, de una exención a los patrimonios empresariales familiares (9), beneficio que afecta directamente a los principios de eficiencia y equidad, horizontal y vertical (10). El tercer factor es la progresiva desaparición del Impuesto sobre el Patrimonio en el ámbito comparado: si en 1985 doce países de la OCDE exigían este impuesto, en 2005 son siete, y en la actualidad, tres: Francia, Noruega y Suiza (Durán y Esteller,

2007; Cremer y Pestieau, 2010). En un contexto de apoyo decreciente por parte de los ciudadanos a la redistribución de la renta y la riqueza a través del sistema fiscal, y de falta de confianza en la gestión pública (11), se ha podido poner en marcha en nuestro país un proceso de competencia por comparación (*yardstick competition*), interna e internacional, con la consiguiente oferta por los grandes partidos políticos de la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio, con la excusa de unas deficiencias que no habían hecho nada por subsanar (12).

En suma, parece que se ha acabado produciendo, *mutatis mutandis*, lo que el profesor Fuentes Quintana ya anticipaba en 1983, al observar las resistencias a la sustitución del Impuesto «Extraordinario» sobre el Patrimonio, excepcional y transitorio, por un Impuesto sobre el Patrimonio Neto adecuadamente regulado: «¿No es la mejor solución para una defensa inteligente de los intereses conservadores dejar que el Impuesto «Extraordinario» sobre el Patrimonio Neto alargue su vegetativa vigencia y, a la vista de su manifiesta tosquedad y perceptibles defectos de su aplicación, y la imposibilidad de la Administración de hacerlo, termine algún día por derogarse? Dejar que el Impuesto Extraordinario se agoste al calor de sus limitaciones y pedir después su supresión es la mejor manera de no entrar en la espinosa e inevitable polémica de los grandes temas de la reforma fiscal a los que lleva la instauración definitiva del tributo, una polémica en la que los intereses conservadores temen ver denunciados sus privilegios y quizá se arriesguen a perderlos» (Fuentes Quintana, 1983: 498).

NOTAS

(*) El autor agradece las sugerencias de Jorge Onrubia.

(1) BESLEY (2007) traza una línea histórica que va desde la economía política clásica hasta la nueva economía política, pasando por los sistemas sociales comparados, la elección pública y el modelo de Downs.

(2) Véase KAKWANI (1977a; 1977b). A lo largo de la exposición siguiente ignoraremos, por simplicidad, el impacto del efecto reorde-

nación sobre la capacidad redistributiva de los impuestos.

(3) Además de que, seguramente, la capacidad redistributiva del sistema de transferencias, que se incluye en el análisis de IVERSEN y SOSKICE (2006), también sea más elevada en los países con sistema electoral proporcional.

(4) Que no coincide con la forma en que la construyen IVERSEN y SOSKICE (2006: 173, 180).

(5) Para una descripción y una evaluación más detalladas del nuevo modelo de financiación autonómica, véase LÓPEZ LABORDA (2010).

(6) Véase PERSSON y TABELLINI (2000), especialmente, capítulo 7.2.

(7) Aunque, como afirma TABELLINI (2010), quizá la pregunta más importante que pueda plantearse la economía política de la imposición sea la de si las desviaciones sistemáticas que se producen con respecto a las recomendaciones de la teoría de la imposición óptima pueden ser explicadas por distorsiones políticas sistemáticas.

(8) Y quizás, también algún otro factor relacionado con los mecanismos de toma de decisiones en el seno del Gobierno central.

(9) Este beneficio se extendería dos años después al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, bajo la forma de una reducción del 95 por 100 del valor del patrimonio empresarial adquirido.

(10) Para un análisis empírico del impacto de este beneficio fiscal sobre la reorganización de los patrimonios familiares, véase DOMÍNGUEZ *et al.* (2009).

(11) Véase Área de Sociología Tributaria (2009). Esta tendencia es generalizable al ámbito de la OCDE, véase ALT, PRESTON y SIBIETA (2010). Estos autores sugieren, no obstante, que en el Reino Unido los votantes parecen haber seguido, más que dirigido, el contenido cambiante de los programas electorales: es decir, que la derechización de los votantes ha seguido a la de los partidos políticos.

(12) Una argumentación no muy distinta permite augurar al Impuesto sobre Sucesio-

nes y Donaciones un desenlace similar al del Impuesto sobre el Patrimonio.

BIBLIOGRAFÍA

ALT, James; Ian PRESTON, y Luke SIBIETA (2010), «The political economy of tax policy», *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Oxford, Oxford University Press: 1204-1279.

ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (2009), «Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2008», *Documentos*, 15, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

BESLEY, Timothy (2007), «The New Political Economy», *The Economic Journal*, 117: F570-F587.

BIRD, Richard M. (2010), «Sistemas fiscales e investigación fiscal: ¿Hay pruebas de convergencia?», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 125/126.

CREMER, Helmuth, y Pierre PESTIEAU (2010), «Riqueza e imposición sobre la transmisión de riqueza. Una revisión», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 125/126.

DOMÍNGUEZ, Félix; Julio López LABORDA; Fernando RODRIGO; M.ª Carmen TRUEBA; Jaime VALLÉS, y Anabel ZÁRATE (2009), «Family business Wealth Tax exemption and assets reorganisation: Evidence from Spain», *mimeo*.

DURÁN, José María, y Alejandro ESTELLER (2007), «An empirical analysis of wealth taxation: equity vs. tax compliance», *Document de Treball 1*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona.

FUENTES QUINTANA, Enrique (1983), «Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española», en Gonzalo ANES, Luis Ángel ROJO y Pedro TEDDE (eds.), *Historia económica y pensamiento social*, Madrid, Alianza. Reimpreso en *Las reformas tributarias en España*, edición al cuidado de Francisco Comín, Crítica, Barcelona, 1990.

IVERSEN, Torben, y David SOSKICE (2006), «Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others», *American Political Science Review*, 100 (2): 165-181.

KAKWANI, Nanak C. (1977a), «Measurement of tax progressivity: An international comparison», *Economic Journal*, 87: 71-80.

— (1977b): «Applications of Lorenz Curves in economic analysis», *Econometrica*, 45: 719-727.

LÓPEZ LABORDA, Julio (2010), «La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes», en *Informe sobre federalismo fiscal en España*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona-Universitat de Barcelona: 22-37.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge; Violeta VULOVIC, y Yongzheng LIU (2010), «Imposición directa versus imposición indirecta: Tendencias, teoría e importancia económica», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 125/126.

MULLIGAN, Casey B.; Ricard GIL, y X. SALA I MARTÍN (2004), «Do democracies have different public policies than nondemocracies?», *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1): 51-74.

PERSSON, Torsten, y Guido TABELLINI (2000), *Political Economics. Explaining Economic Policy*, Cambridge, MA., The MIT Press.

TABELLINI, Guido (2010), «The political economy of tax policy: Commentary», en *Dimensions of Tax Design. The Mirrlees Review*, Oxford, Oxford University Press: 1294-1299.

TANZI, Vito (2010), «Sistemas fiscales en la OCDE: Evolución reciente, competencia y convergencia», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 125/126.

TSEBELIS, George (2002), *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press. Versión en castellano: *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.